



Arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger

Midlertidig arbeidstillatelse som virkemiddel

av

Andrea Sørum & Marius Heiberg

Veileder: Jan I. Haaland

Masteroppgave i International Business

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne masteroppgaven tar for seg arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger, og dreier seg om hvordan virkemiddelet *midlertidig arbeidstillatelse* kan påvirke slik integrering. Dette er et komplisert og mangefasettert tema, og har ledet til intense diskusjoner, sene kvelder og mange kopper med kaffe. Samtidig har det vært enormt spennende, og særdeles givende, å få anledning til å arbeide med noe som er viktig både for enkeltindivider og for det norske samfunn. Vi er svært takknemlige for muligheten til å arbeide med dette prosjektet.

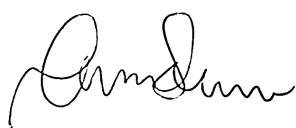
I løpet av arbeidet med denne oppgaven er det enkelte bidragsytere som har utmerket seg, og som vi ønsker å rette stor takk til. Først og fremst vil vi takke vår veileder Jan I. Haaland for hans tilgjengelighet, kloke innspill og store interesse for oppgavens tematikk. Dette er en utradisjonell masteroppgave, og vi setter enormt stor pris på at du ville være vår veileder og at du har støttet oss i alle oppgavens faser.

Vi vil også spesielt takke Alexander Madsen Sandvik for uvurderlige innspill på den kvalitative tilnærmingen i vår oppgave. Du har stilt opp for to masterstudenter du ikke har vært veileder for, og gitt detaljerte kommentarer på mangfoldige utkast på kort varsel. Vi er utrolig takknemlige for ditt engasjement og din genuine lyst til å bidra.

Vi må også rette vår største takknemlighet til alle informanter som har deltatt i denne studien, både i utlendingsforvaltningen, akademia, organisasjoner, og ikke minst våre informanter på asylmottak. Deres erfaringer og godvilje har lagt grunnlaget for hele dette prosjektet.

Til slutt vil vi takke Sveinung Finden, som alltid har hatt tro på oss. Uten dine taler hadde ikke motivasjonen vært den samme.

Med ønske om interessant lesning,



Andrea Sørum



Marius C. J. Heiberg

Sammendrag

Etter flyktningkrisen i 2015 har det vært et sterkt fokus på innvandrings- og integreringspolitikk i Norge. Her har arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger stått sentralt, debatten dreier seg om hvordan flyktninger raskest mulig kan delta i norsk arbeidsliv. Ettersom arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger er et sammensatt og komplisert tema, har vi valgt å studere et av de konkrete tiltakene som potensielt kan fremme slik integrering. Midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere har vært et omdiskutert virkemiddel, og en lovendring i 2009 reduserte mulighetene asylsøkere har til å arbeide under mottaksoppholdet, særlig gjennom et kvalifiserende ID-krav.

Gjennom en kvalitativ tilnærming, der vi har intervjuet asylsøkere, flyktninger og et sammensatt utvalg av ressurspersoner på mottaks- og integreringsfeltet, har vi undersøkt hvordan midlertidig arbeidstillatelse kan påvirke arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger. Vi har i stor grad benyttet Ager og Strangs konseptuelle rammeverk for integrering for å identifisere disse effektene. Studien undersøker hvilke effekter midlertidig arbeidstillatelse kan ha på den enkelte asylsøker, samt hvilke konsekvenser økt bruk av midlertidige arbeidstillatelser kan ha på norsk økonomi.

Våre funn viser at midlertidig arbeidstillatelse vil kunne øke arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger. Dette skjer i hovedsak gjennom økt *språk- og kulturkunnskap* og gjennom *sosiale broer* mellom asylsøker og innfødte. Denne effekten kommer ikke bare til syne for asylsøkere som har arbeidet under asyloppholdet, men også for asylsøkere som kun har arbeidstillatelsen. Selve *muligheten* til å arbeide skaper en arena for aktivisering, motivasjon og interaksjon i lokalmiljøet, hvilket kan medføre integreringsgevinster både i arbeidsmarkedet og i samfunnet generelt. Videre ser vi at midlertidig arbeidstillatelse kan gi samfunnsøkonomiske gevinster, gjennom bedret helse, frafall av svart arbeid og reduksjon i stønader. Vi ser også at ID-kravet av 2009 i svært liten grad fungerer etter hensikten, og at regjeringen således har implementert og opprettholdt en lov som ikke effektivt adresserer sitt formål. Våre funn viser at kostnadene tilknyttet økt innvilgelse av slike tillatelser er beskjedne, og at disse primært knytter seg til administrasjonskostnader. Vi konkluderer således med at den samfunnsøkonomiske nytten av tiltaket langt overstiger kostnadene. Vår anbefaling er derfor at myndighetene lempet på vilkårene for midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere.

1. Innholdsfortegnelse

1. INNHOLDSFORTEGNELSE	4
1. INNLEDNING.....	6
1.1 HENSIKT OG MOTIVASJON	6
1.2 FORSKNINGSPØRSMÅL.....	7
2. BAKGRUNN	10
2.1 GLOBAL MIGRASJON	10
2.2 SYSSELSETTING AV FLYKTNINGER OG INNVANDRERE I NORGE	12
2.3 INTEGRERINGSTILTAK	15
2.4 RETT TIL ARBEID FOR ASYLSØKERE - MIDLERTIDIG ARBEIDSTILLATELSE	16
2.5 MOTTAK OG INTEGRERING AV FLYKTNINGER I NORGE	20
2.6 TIDEN PÅ ASYLMOTTAK	22
2.7 OPPSUMMERING AV BAKGRUNN	23
3. TEORETISK TILNÆRMING	24
3.1 INTERNASJONALE MIGRASJONSTEORIER	24
3.2 AGER OG STRANGS RAMMEVERK FOR INTEGRERING	26
3.3 MIGRASJONSVINDUET.....	31
3.4 SÆRLIG RELEVANT LITTERATUR	34
3.4.1 <i>Hainmueller et al. - When lives are put on hold.....</i>	<i>35</i>
3.4.2 <i>Thorshaug og Valenta - Asylsøkeres rett til å ta arbeid.....</i>	<i>36</i>
4. METODE.....	38
4.1 REDEGJØRELSE AV DESIGN	39
4.2 UTVALG	40
4.3 TIDSHORISONT.....	42
4.4 INTERVJU SOM METODE.....	43
4.4.1 <i>Utforming av intervjuguide</i>	<i>43</i>
4.4.2 <i>Utførelse av intervjuet.....</i>	<i>45</i>
4.5 ANALYSE AV DATAMATERIALET	46
4.6 EVALUERING AV FORSKNINGSDESIGN	48
4.7 FORSKNINGSETIKK OG ANONYMISERING.....	52
4.8 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER VEDRØRENDE ASYLSØKERE SOM INFORMASJONSKILDE	54
5. PRESENTASJON OG DRØFTING AV FUNN.....	56
5.1 ARBEIDSMARKEDSINTEGRERING OG POTENSIELLE NYTTEGEVINSTER	57
5.1.1 <i>Interaksjon</i>	<i>57</i>
5.1.2 <i>Økonomiske forhold</i>	<i>63</i>
5.1.3 <i>Livskvalitet.....</i>	<i>69</i>
5.1.4 <i>Oppsummering av arbeidsmarkedsintegrering og potensielle nyttegevinster.....</i>	<i>74</i>
5.2 POTENSIELLE KOSTNADER VED ØKT TILGANG PÅ MIDLERTIDIG ARBEIDSTILLATELSE	76
5.2.1 <i>Kostnad ved lemping av ID-krav</i>	<i>76</i>
5.2.2 <i>Administrasjonskostnader</i>	<i>84</i>
6. ANALYSE OG DISKUSJON	88
6.1 MIDLERTIDIG ARBEIDSTILLATELSE I LYS AV AGER OG STRANGS RAMMEVERK	88
6.2 KOSTNADER OG NYTTE FOR SAMFUNNET	93
6.2.1 <i>Midlertidig arbeidstillatelse som pull-faktor.....</i>	<i>94</i>
6.2.2 <i>Samfunns- og sikkerhetskostnad.....</i>	<i>97</i>
6.2.3 <i>Administrasjonskostnader</i>	<i>97</i>
6.3 DISKUSJON	100
6.3.1 <i>Tillegg til Ager og Strangs rammeverk</i>	<i>100</i>
6.3.2 <i>Alternative arenaer</i>	<i>102</i>

6.3.3	<i>Åpenhet</i>	102
6.3.4	<i>Kompetanse</i>	103
6.3.5	<i>Lokalsamfunnets holdninger</i>	105
6.3.6	<i>Tiltakets hensikt</i>	105
6.4	NETTOEFFEKT.....	106
7.	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	107
7.1	KONKLUSJON	107
7.2	ANBEFALINGER TIL MYNDIGHETER OG VIDERE FORSKNING	109
7.3	ANALYSENS UTFORDRINGER OG BEGRENSNINGER.....	111
8.	KILDER	113
9.	VEDLEGG	128
9.1	VEDLEGG A - INTERVJUGUIDE GRUPPE 1.....	128
9.2	VEDLEGG B - INTERVJUGUIDE GRUPPE 2.....	131
9.3	VEDLEGG C – INFORMASJONSSKRIV TIL INFORMANTER	133
9.4	VEDLEGG D – KONSEPTER, KATEGORIER OG KODER	134
9.5	VEDLEGG E – SÆRLIG RELEVANTE SITATER FRA INFORMANT 1-11.....	137
9.6	VEDLEGG F – INFORMASJON OM GRUPPE 1-INFORMANTER	140
9.7	VEDLEGG G - GRUPPE 2 - INFORMANTER.....	141
9.8	VEDLEGG H – GODKJENNING FRA NSD.....	143

1. Innledning

1.1 Hensikt og motivasjon

I 2015 opplevde Norge og flere andre europeiske land den høyeste tilstrømmingen av flyktninger siden krigene på Balkan på 1990-tallet (SNL, 2017). Sett i lys av en global migrasjonssituasjon som stadig øker i kompleksitet, og de politiske og økonomiske debattene og utfordringene som følger, har vi blitt motiverte til å undersøke hvordan konkrete politiske tiltak kan iverksettes for å øke Norges nasjonale integreringskapasitet. Det eksisterer lite akademisk litteratur på integrering av flyktninger i Norge med hensyn til spesifikke integreringstiltak, og mange av studiene på feltet er aggregerte studier med lite eller ingen kvalitative data som kan kaste lys på konkrete tiltak som har blitt iverksatt. Vi ønsker derfor å bidra til den nasjonale migrasjonsdebatten med dypere empirisk innsikt rundt et spesifikt tiltak som har vært omdiskutert i de senere år, nemlig *midlertidig arbeidstillatelse* for asylsøkere som venter på å få asylsakene sine behandlet av norske myndigheter.

Siden 1990-tallet har det vært bred politisk enighet om at Norges offentlige økonomi påvirkes av hvor raskt flyktninger integreres i arbeidsmarkedet og blir netto bidragsyttere fremfor netto brukere av stønader og andre inntektsoverføringer (St. mld. nr. 17, 1996-1997). Allikevel har særskilt fokus på denne erkjennelsen økt etter den nylige publiseringen av Brochmann II-rapporten *Integrasjon og tillit - Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* (NOU 2017: 2). Vi ønsker derfor å undersøke de samfunnsmessige og økonomiske effektene av virkemiddelet *midlertidige arbeidstillatelser*, og hvilke effekter disse har på arbeidsmarkedstilgang og -deltakelse for flyktninger som ankommer Norge. I 2009 ble det innført kraftige regulatoriske hindringer for å kunne få midlertidig arbeidstillatelse, med sikte på å forhindre at denne arbeidsmuligheten skulle gjøre Norge mer attraktivt for økt asyltilstrømning (Stortinget, 2009). Det har blitt diskutert hvorvidt disse regelendringene har vært effektive i å oppnå sine målsetninger, og vi ønsker å adressere hvor hensiktsmessig lovendringen har vært for å takle Norges underliggende integrerings- og innvandringsutfordringer. Med sysselsettingsrater for flyktninger i Norge som konsekvent er betraktelig lavere enn for etniske nordmenn (IMDi, 2017), er det svært viktig å forstå hvordan samspillet mellom lovverk, arbeidsmarked og integrasjonsprosesser fungerer for å skape et best mulig nasjonalt integreringsapparat og en mest mulig bærekraftig nasjonaløkonomi.

1.2 Forskningsspørsmål

Vi ønsker å undersøke hvorvidt en økning i antallet av innvilgede midlertidige arbeidstillatelser for asylsøkere på asylmottak vil ha en positiv effekt på deres arbeidsmarkedsintegrering etter den potensielle innvilgelsen av permanent oppholdstillatelse i Norge. Vår hypotese er at den potensielle nytteverdien av at flere asylsøkere får tidlig tilgang til arbeidsmarkedet er høyere enn de potensielle kostnadene tilknyttet tiltaket. Dersom dette er tilfelle vil en økning i antall innvilgede midlertidige arbeidstillatelser være fordelaktig for norsk økonomi, samtidig som det vil ha en gunstig påvirkning på arbeidsevnen og -motivasjonen til asylsøkerne som får innvilget midlertidig arbeidsmarkedstilgang (Thorshaug & Valenta, 2011). Arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger er et komplekst og mangefasettert tema, og selv om denne oppgaven vil undersøke en lang rekke potensielle konsekvenser, problemstillinger og motstridende syn hva gjelder midlertidige arbeidstillatelser, er et konsist og presist forskningsspørsmål nødvendig for å fokusere utredningen. Vi har derfor definert følgende forskningsspørsmål:

“Hvordan kan midlertidige arbeidstillatelser påvirke arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger, og hvilke konsekvenser vil økt bruk av midlertidige arbeidstillatelser kunne ha for norsk økonomi?”

Med *“konsekvenser av økt bruk av midlertidige arbeidstillatelser”* mener vi her effekter for flyktningene selv, for norske myndigheter og for norsk økonomi. Dette betyr at oppgaven vil undersøke et sammensatt spekter av ulike konsekvenser og effekter på forskjellige plan. Ettersom det finnes lite eksisterende litteratur vedrørende midlertidige arbeidstillatelser, og fordi det er svært få asylsøkere som med dagens lovverk får tilgang til slike tillatelser, har vi valgt et eksplorativt forskningsdesign for denne oppgaven (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Det er kritisk å vite mer om opplevelsene til asylsøkere med førstehåndserfaringer fra det norske mottaks- og integreringssystemet for å kunne sette seg inn i hvilke tiltak som har et reelt potensial for å fremme integrering. Utlendingsdirektoratet (UDI) har ikke tilgjengelige statistiske data som følger innvandrere som har hatt tilgang til arbeidstillatelse under perioden som asylsøkere (Eide, korrespondanse)¹, noe som gjør statistiske analyser

¹ Vi vil i det følgende referere til intervjuer og mailkorrespondanse der dette forekommer på formen (Etternavn, intervju) eller (Etternavn, korrespondanse) for å unngå forvirring mellom disse og øvrige kilder. For en fullstendig liste over alle intervjuobjekter i Gruppe 2 og øvrige informanter, se Vedlegg G.

umulig å gjennomføre for å besvare forskningsspørsmålet vårt. Dermed bruker vi en kvalitativ tilnærming for å besvare vårt forskningsspørsmål, en tilnærming som også er spesielt hensiktsmessig når man søker å anskaffe ny og dyp innsikt rundt et tema (Corbetta, 2003). Ettersom tilgang til midlertidige arbeidstillatelser ble kraftig redusert som følge av lovendringen i 2009, er vår studie basert på forskningsmateriale, tidligere studier og en rekke intervjuer med asylsøkere og ressurspersoner med erfaringer fra integrerings- og innvandringsfeltet fra 1990-tallet til idag.

Integrering er et komplekst tema som omfatter samspillet mellom flere samfunnssfærer, deriblant politikk, økonomi, psykologi og utdanning. Vellykket integrering, derimot, måles ofte gjennom bruken av sysselsetting som indikator (NOU 2017: 2), og det er også hovedmålet vi har valgt å se på. Selv om flyktninger i Norge konsekvent har høyere sysselsettingsrater enn flyktninger i andre OECD-land (OECD/European Union, 2015), kan de vise til vesentlig lavere sysselsettingsrater enn innfødte nordmenn. Samtidig er gapet mellom sysselsettingsratene for flyktninger og innfødte høyere i Norge enn i nesten alle andre OECD-land (Civita, 2016), noe som viser at Norge har en større diskrepans i sysselsettingsratene mellom innfødte og ikke-innfødte enn i sammenlignbare land. Som den nylig utgitte og omdiskuterte Brochmann II-rapporten (NOU 2017: 2) konstaterer, vil manglende eller feilslått arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger føre til høye kostnader for det norske samfunnet som helhet, særlig som følge av store inntektsoverføringer og sosiale ytelser. Den samme utredningen diskuterer også de mindre håndfaste kostnadene som vil kunne påføres det norske "tillitssamfunnet", hvilket betyr at det også finnes sosiale kostnader tilknyttet sub-optimale integreringsstrukturer. Disse effektene må sees i sammenheng, og deler av denne oppgaven vil derfor utforske flyktningers personlige erfaringer på en kvalitativ måte.

Å estimere de samfunnsrelaterte kostnadene og gevinstene av å utvide tilgangen til midlertidige arbeidstillatelser for flyktninger i monetære termer er en ekstremt kompleks oppgave, og blir delvis forsøkt på av Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2). Det er også flere aspekter ved integrering som ikke kan kalkuleres direkte, slik som tillit, internasjonal eksponering og arbeidsmotivasjon (Kvaløy, 2017). Dette vanskeliggjør økonomiske beregninger av integrering, og gjør at vi ser det som mer hensiktsmessig å utforske en kvalitativ tilnærming til temaet. I tillegg er kvantitative analyser på temaet midlertidige arbeidstillatelser vanskelige å gjennomføre fordi persondata som følger asylsøkere med

midlertidige arbeidstillatelser ikke finnes (Eide, korrespondanse). Vår tilnærming er derfor å benytte kvalitative metoder for å undersøke tiltakets potensial, skulle det blitt gjort tilgjengelig i større skala.

Denne oppgaven er strukturert i 7 kapitler. I *Kapittel 2* presenterer vi bakgrunnsinformasjon på den internasjonale migrasjonssituasjonen i Europa og i Norge spesielt. Vi gir et innblikk i de viktigste utviklingene rundt midlertidige arbeidstillatelser i Norge, og beskriver den norske integreringsprosessen slik den foreligger per juni 2017. I *Kapittel 3* presenterer vi relevant teori og litteratur fra domene migrasjonsforskning og integrering, og forklarer rammeverkene vi ønsker å benytte for å strukturere analysen av datamaterialet vårt. *Kapittel 4* redegjør for vårt forskningsdesign og fremgangsmåte for datainnhenting, samt en grundig gjennomgang av prosjektets etiske utfordringer samt begrensninger. I *Kapittel 5* presenterer vi funnene som har fremkommet gjennom forskningsprosjektet, og *Kapittel 6* diskuterer funnene i lys av tidligere litteratur og rammeverkene fra *Kapittel 3*. *Kapittel 7* presenterer vi våre konklusjoner samt våre anbefalinger til myndigheter og til videre forskning. Vi diskuterer også oppgavens overordnede utfordringer og begrensninger slik vi opplever dem.

2. Bakgrunn

Migrasjon og integrering er komplekse tema som ikke kan forstås uten omfattende bakgrunnskunnskap. Denne oppgaven må sees i lys av innvandrings situasjonen i Norge samt det norske systemet for integrering slik det foreligger per idag. I det følgende presenterer vi de viktigste aspektene innenfor den internasjonale og nasjonale flyktning- og asylsøkersituasjonen, og vi gir også et detaljert innblikk i integreringsprosessen i Norge.

2.1 Global migrasjon

I en moderne verden der globalisering har vært en av de vesentligste trendene det siste århundret, er internasjonale migrasjonsstrømmer en av de mest betydningsfulle faktorene (Norman & Orvedal, 2010). Internasjonal migrasjon tilrettelegger for utveksling av kunnskap, kultur, kapital og arbeidskraft, og verdens emigrerte befolkning vokser raskere enn den globale befolkningen (FN, 2016). Etterhvert som en stadig større del av verdens befolkning bor i et annet land enn der de ble født, blir det stadig viktigere å tilrettelegge for gode systemer som tar hånd om både menneskestrømmer og nyankomne. Med en global og voksende migrantpopulasjon på over 244 millioner mennesker i 2015 og en migrantandel i Europa på over 10%, der om lag halvparten er migranter fra andre kontinenter (FN, 2016), utgjør nå en betydelig del av den europeiske arbeidsstokken mennesker som har innvandret til det europeiske kontinent av forskjellige årsaker. For å fremme økonomisk vekst og for å organisere fungerende velferdsstater under slike forhold, er vellykket arbeidsmarkedsintegrering av nyankomne helt sentralt. Slik integrering er komplisert og mangefasettert, men økonomer er enige om at innvandreres innpass og bidrag på arbeidsmarkedet er vitalt for å fremme nasjonal og internasjonal vekst, handel og velstand (OECD, 2014).

Internasjonal migrasjon består av alle mennesker som krysser landegrenser, uavhengig av årsak (OECD, 2016). Dette kan være arbeidsmigranter på søken etter nye jobber, arbeidstakere som må flytte for bedriftene sine, eller mennesker på flukt fra krig, konflikt eller katastrofer. Denne oppgaven handler om sistnevnte, og skal ta for seg flyktninger som søker asyl i et mottakerland som Norge. Disse vil heretter bli kalt flyktninger eller asylsøkere. En asylsøker defineres av Van Hear og Crisp (1998) som en person som “anmoder om flyktningstatus i et annet land, vanligvis på grunnlag av en velfundert frykt for forfølgelse i deres hjemland eller fordi deres liv og frihet er truet av væpnet konflikt eller vold”.

I løpet av høsten 2015 endret migrasjonsbildet i Norge seg drastisk, og man har de siste årene snakket om en “flyktningkrise”. Fra ankomsten av om lag 11–12 000 asylsøkere til Norge per år i 2013 og 2014, ble det registrert 31 145 asylsøkere i 2015 - de fleste i løpet av høstmånedene. Disse kom i hovedsak fra Syria, Afghanistan, Irak, Eritrea, og Iran. Tilsvarende tilstrømning av asylsøkere har ikke Norge eller Europa opplevd siden krigene på Balkan i 1990-årene (SNL, 2017). Denne økte tilstrømningen av asylsøkere kom uventet på norske myndigheter, så vel som myndigheter i resten av Europa. Ved årsskiftet 2015-2016 ble imidlertid antallet søkere dramatisk redusert, primært som følge av strengere grensekontroll i Norges naboland og i resten av Europa (SNL, 2017).

Til tross for relativt stor usikkerhet anslår UDI at antallet asylsøkere til Norge vil være høyere i 2017 og 2018 enn det var i 2016, da tallet var historisk lavt på 3460 registrerte asylsøknader (UDI, 2017). UDI opererer med et anslag på 7000 asylsøkere for de to kommende årene, innenfor et spenn på 3000 til 12 000. Særlig med bakgrunn i den store økningen i tilstrømningen av asylsøkere i 2015 har integrering av flyktninger vært et av de mest diskuterte temaene i politikken og media de siste årene. Civita uttalte i 2016 at “årsakene til at innvandrere fra lavinntektsland svekker de offentlige finansene mer enn andre grupper, er at de mottar flere offentlige stønader og bidrar med mindre skatteinntekter. Begge disse effektene er i stor grad forårsaket av lavere arbeidsdeltakelse.” (Civita, 2016). Lavinntektslandene som diskuteres her inkluderer ikke Øst-Europa, og innvandringen som beskrives består derfor i stor grad av asylsøkere fra Asia og Afrika, som svekker statsfinansene mer enn andre innvandrere (Storeng, 2015) . Vi kan dermed argumentere for at det er kritisk å redusere den lave arbeidsdeltakelsen hos denne gruppen for at innvandrere som en helhetlig gruppe skal reduseres som en netto kostnad på statsbudsjettet. Stortingsmeldingen for integrering for 2015-2016 understreker derfor at regjeringen ønsker å føre en integreringspolitikk som legger til rette for at de som får opphold i landet raskt kan bidra til velferdsstaten ved å komme ut i arbeid (Meld. St. 30 (2015–2016)).

2.2 Sysselsetting av flyktninger og innvandrere i Norge

Til tross for et tydelig politisk fokus på integrering av flyktninger er det ikke nødvendigvis gitt at Norge lykkes i sitt integreringsarbeid. En av de mest brukte indikatorene for å måle integrering, er sysselsetting. Dette ser vi blant annet i Ager og Strangs (2008) rammeverk for integrering - et rammeverk vi vil komme tilbake til senere i denne oppgaven. Dersom vi benytter sysselsetting som integreringsindikator, viser tall fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) at sysselsettingsraten for flyktninger og deres familieinnvandrere i 2015 var på 44 prosent. For norske statsborgere var sysselsettingsraten i samme periode, og etter samme mål, på 67,2 prosent. Ettersom det kan være misvisende å se på sysselsetting som et stillbilde på kun ett år, bør vi også se på sysselsetting etter botid:

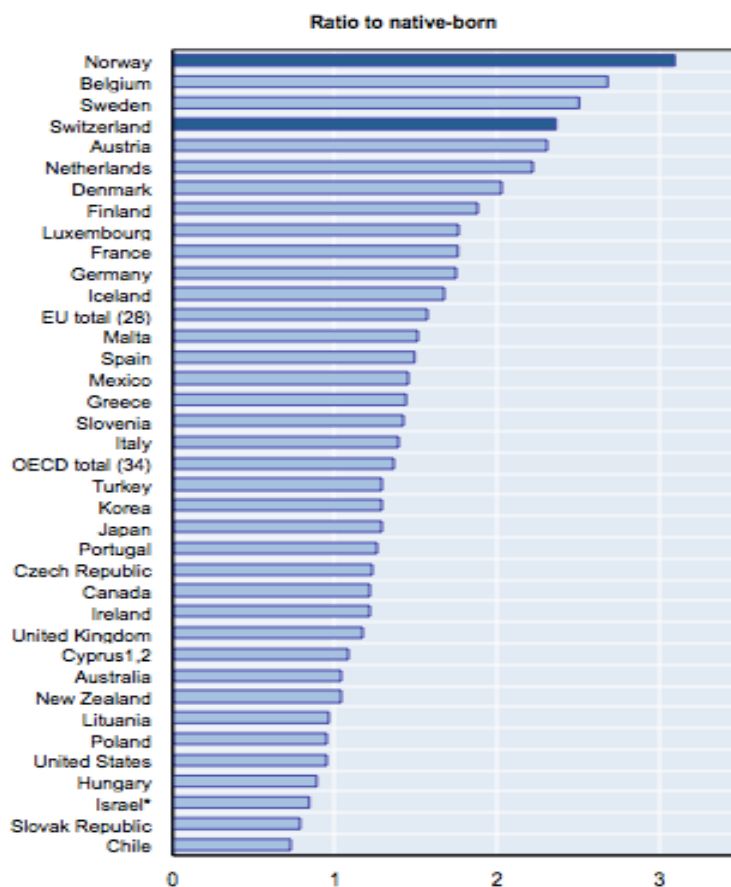
Botid	0-4 år	5-9 år	10+ år
Sysselsettingsprosent	36,8	58,4	57,3

Tabell 1: Sysselsettingsprosent for flyktninger og deres familieinnvandrede (IMDi, 2017).

Vi ser her at økningen i sysselsettingsraten for bosatte mellom 0-4 år og til 5-9 år er betydelig, og at det er en lang forsinkelse i integreringen for 21,6 prosent av flyktingene i Norge. Gitt regjeringens ovennevnte uttalte mål om at de som først får opphold i Norge også raskt skal komme ut i arbeid, er det grunn til å konkludere med at myndighetene for en vesentlig andel av flyktingene ikke lykkes med dette.

De ovennevnte tallene for flyktingers sysselsetting i Norge kan bidra til å si noe om i hvilken grad Norge lykkes i sitt integreringsarbeid. Det er likevel ikke før vi har sammenliknet Norges resultater med andre land at vi kan si noe om graden av suksess for integreringsarbeidet i Norge, da regjeringen ikke har noen eksplisitte uttalte mål for sysselsetting av flyktninger i Norge. Rapporten *“How are refugees faring on the labor market in Europe?”* er utviklet av Europakommisjonen og OECD (2016), og tar for seg flyktingsituasjonen i Europa, med fokus på arbeidsmarkedet som integreringsindikator. Her blir det understreket at mål på integrering (i dette tilfellet gjennom sysselsettingsrater), først har en reell verdi når det sammenliknes mellom land. Dette kan gjøres ved å se på forskjeller i flyktingers sysselsetting mellom land med relativt like forutsetninger, eller en kan bruke

ulike gjennomsnitt (f.eks. Norden) som benchmarks. Et av sysselsettingsmålene denne rapporten benytter, er forskjellen i arbeidsledighet mellom flyktninger og innfødte. Dette brukes fordi forutsetninger i arbeidsmarkedet kan være svært ulik mellom land, slik at denne ratioen gir et mer “rettferdig” bilde av sysselsetting av flyktninger. I rapporten kommer det frem at Norge er det OECD-landet med størst forskjell i arbeidsledighet mellom innfødte og ikke-innfødte statsborgere (OECD/European Union (2015)), som vist ved grafen under. Her beskriver ratioen arbeidsledighetsraten for innvandrere sammenlignet med innfødte, for aldersgruppen 15-64 år i 2012-2013.



Figur 1: Ratio mellom flyktningers ledighetsrate og norske innfødtes ledighetsrate for OECD-land (OECD/European Union, 2015).

Vi ser altså at ledighetsraten for innvandrere i Norge er 3 ganger høyere enn ledigheten for norske innfødte, og at Norge har scoret høyest på dette forholdstallet av alle OECD-land. Rapporten nevnt over beskriver også flyktningers kunnskaper i vertslandets språk som en nøkkelindikator på integrering. Målingen tar for seg andelen flyktninger med minimum viderekommende kunnskaper i vertslandets språk, og skiller mellom botid på over og under ti

år i vertslandet. Tallene for ”under ti år” gjelder også for helt nyinnvilgede oppholdstillatelser, og gir i så måte ingen klar informasjon om integreringsgraden for den aktuelle gruppen. Dersom et land hadde stor ankomst av flyktninger for eksempel ni år siden, mens et annet hadde stor ankomst for et år siden er det åpenbart at inndelingen vil kunne gi et feil bilde av integreringsgraden i landet. Vi kan likevel anta at flyktningankomstene for de nevnte landene til en viss grad vil være samsvarende i både tidsrom og landbakgrunn, slik vi så i 2015. I så måte vil kategorien ”under ti år” kunne gi en *indikasjon* på integreringssituasjonen. Likevel vil tallene for ”over ti år” i større grad være beskrivende, fordi de baserer seg på flyktninger som har hatt opphold i relativt lang tid, slik at forutsetningene er mer like.

Tabellen under viser at Norge ligger under EU-snittet for de som har hatt botid i under ti år, mens for flyktninger med botid i over 10 år ligger Norge derimot over EU-snittet. Verdt å merke seg er det at Norge ligger lavere enn Sverige, både for over og under ti års opphold - et land det vil være naturlig å sammenligne seg med.

	Spania	Sveits	Italia	UK	Sverige	EU	Norge	Finland	Tyskland
Under 10 år	98	61	39	29	29	24	22	9	9
Over 10 år	97	66	73	42	57	49	53	30	50

Tabell 2: Andel av flyktninger med minimum viderekommen kunnskap i vertslandets språk, (OECD /European Union, 2015).

I studien *“Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet”* (Bratsberg, Raaum & Røed, 2016) blir det konkludert med at ikke-europeiske flyktninger har hatt store problemer med å oppnå høy sysselsetting. Til tross for at dataene i denne studien er fra før Introduksjonsprogrammet (jf. *Kapittel 2.5*) ble innført, blir det i studien hevdet at politiske grep vil være nødvendig for å sikre hurtigere og bedre integrering av flyktninger i Norge. I det følgende vil vi presentere enkelte av tiltakene regjeringen har foreslått for å bedre integreringen av asylsøkere i Norge. Disse er i hovedsak hentet fra justis- og beredskapsdepartementets Meld. St. 30 (2015-2016), *“Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk”*, hvor det blant annet listes opp 69 tiltak regjering ønsker å gjennomføre for å bedre integreringen av flyktninger i Norge.

2.3 Integreringstiltak

Blant områdene som særlig vektlegges i ovennevnte melding til Stortinget (Meld. St. 30 (2015-2016)), er flyktingens kompetanse. Regjeringen ønsker blant annet bedre kartlegging av de enkeltes kompetanse på mottak, samt yrkesveiledning på bakgrunn av denne. Den ønsker også å forenkle systemer og prosesser forbundet med godkjenning av utdanning og yrker, og NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) arbeider med å utvikle nye kartleggings- og godkjenningssystemer. Regjeringen har også et ønske om å tilby kompletterende utdanning for flyktninger som kommer med lærer- eller sykepleierutdanning fra hjemlandet.

Et annet tiltak er å starte opp integreringsmottak. Per i dag fungerer integreringsmottak som en prøveordning, med fem planlagte mottak på forskjellige steder i Norge. Mottakene er for personer med innvilget opphold som ennå ikke er bosatt, eller personer med stor sannsynlighet for å få innvilget opphold (UDI, 2016). Målet med integreringsmottak er å sørge for raskere arbeids- og samfunnsdeltakelse blant flyktninger (Finansdepartementet, 2016). Ifølge innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug, skal integreringsmottakene bruke insentiver og sanksjoner for å *motivere* beboere til innsats og til å oppnå økte resultater innenfor språk- og arbeidsoppnåelse (Regjeringen, 2016). Ordningen med integreringsmottak har mottatt både positive og negative tilbakemeldinger fra ulike instanser. Blant kritikerne finner vi Tankesmien Agenda, som hevder at det ikke er manglende motivasjon som er hinderet for integrering, men heller manglende språkopplæring og mulighet til aktivitet (Gerhardsen og Taraku, 2016).

Introduksjonsprogrammet (jf. *Kapittel 2.5*) er ifølge Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004) det “...viktigste virkemiddelet for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familie.” Programmet er som hovedregel toårig, og består av opplæring i norsk språk og samfunnskunnskap, samt tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet (IMDi, 2016). Blant regjeringens 69 punkter for bedre integrering er det også punkter som omhandler Introduksjonsprogrammet. Disse dreier seg i hovedsak om å i større grad fokusere flyktingens individuelle plan mot utdannings- eller arbeidsrettede tiltak.

Endringer rundt ordningen om midlertidig arbeidstillatelse er også blant regjeringens 69 punkter for bedre integrering. I det følgende vil vi presentere vilkårene og utviklingen for

midlertidig arbeidstillatelse, regjeringens endringsforslag samt en drøfting rundt hvorfor vi ønsker å undersøke effekten av midlertidig arbeidstillatelse i denne studien.

2.4 Rett til arbeid for asylsøkere - midlertidig arbeidstillatelse

Rett til arbeid for asylsøkere (i dagligtale kalt midlertidig arbeidstillatelse) handler om hvorvidt en asylsøker har lov til å ta arbeid i perioden mens asylsøknaden blir behandlet. Tillatelsen gjelder for seks måneder, men kan fornyes etter dette (UDI, 2016).

Utlendingsloven § 94 første ledd oppstiller tre grunnvilkår for å gi asylsøkere rett til arbeid:

- a) det er gjennomført asylintervju av søkeren,
- b) det er ikke tvil om søkerens identitet, og
- c) det er ikke aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbakekallelsebegjæring overfor et annet land.

Søknad om midlertidig arbeidstillatelse skal fremsettes for lokalt politidistrikt. Deretter sendes søknaden, sammen med kopi av søkerens identitetsdokumenter, til UDI for saksbehandling (UDI, 2010). Deretter oversendes originale identitetsdokumenter fra det lokale politidistriktet til Politiets utlendingsenhet (PU), som står for kontroll og eventuell etterforskning av selve identiteten til søkeren.

Tidligere har det vært relativt bred politisk enighet om at asylsøkeres rett til å arbeide er et fornuftig tiltak, som kan være med på å fremskynde integreringsprosessen. Denne integreringsfremmende effekten trekkes frem i bestemmelsens forarbeider. Her er det raskere integrering, samt det å gjøre tilværelsen som asylsøkere lettere, som kommer frem som bestemmelsens formål (Ot.prp.nr. 46 (1986-1987)). I 1988 ble det stadfestet at asylsøkere kunne søke om midlertidig arbeidstillatelse for perioden mens asylsøknaden deres ble behandlet. Vilkårene den gangen var at søkeren hadde oppholdt seg minst fire måneder i Norge; at det var tatt avhør av søkeren; at det ikke var tvil om søkerens identitet; at det ikke var aktuelt å bortvise søkeren eller fremme tilbakekallelsebegjæring i overfor et annet land; og at det forelå et konkret arbeidstilbud (Thorshaug og Valenta, 2011). For ”ikke tvil om søkerens identitet” var kravet at asylsøkeren kunne sannsynliggjøre sin identitet. Disse hovedpunktene stod til 1999, da det ble fattet nye vedtak i utlendingsloven. Vilkåret om arbeidstilbud ble fjernet, og asylsøkeren ble tilbudt å søke om midlertidig arbeidstillatelse under asylintervjuet. Søknaden ble regnet som anmodet dersom de svarte ja på dette.

Begrunnelsen for disse oppmykende reguleringene var at slike muligheter kunne bedre asylsøkerens opphold på mottaket gjennom økt aktivisering og redusert klientifisering. I tillegg skulle det virke som et tiltak for å motvirke den økte tendensen til svart arbeid blant asylsøkere (Thorshaug & Valenta, 2011).

Disse vilkårene stod til 2008, da utlendingsloven av 1988 ble avløst. Her ble blant annet regelen om anmodning endret, og søknaden måtte nå fremsettes for politidistriktene. I januar 2009 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet ut en instruks om at asylsøkere plikter å fremlegge pass eller nasjonalt identifikasjonskort for å kunne få innvilget sin søknad om midlertidig arbeidstillatelse. Unntaket gjelder for land der denne typen identifikasjon ikke utstedes av myndighetene, hvilket i praksis kun gjelder for Somalia (Thorshaug & Valenta, 2011). Der det tidligere ikke hadde vært spesifisert noen krav for gyldige identifikasjonspapirer, ble dette altså nå fastsatt.

Motivasjonen for å stramme inn ID-kravet ble primært begrunnet i at flyktninger ikke skulle komme til Norge uten et reelt beskyttelsesbehov med den hensikt å arbeide. Ved strengere krav til dokumentasjon skulle man forenkle vurderingen av hvilke asylsøkere som reelt sett trengte beskyttelse og burde kvalifisere for opphold i Norge. I tillegg ønsket norske myndigheter å legge til rette for enklere returnering av flyktninger uten beskyttelsesbehov, en prosess som forenkles ved at asylsøkerne har gyldige ID-dokumenter (Thorshaug & Valenta, 2011).

I Meld St. 30 (2015-2016) "*Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*" er også midlertidig arbeidstillatelse nevnt i et av punktene. Her ønsker regjeringen å "...fjerne kravet om asylintervju som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse, og i stedet innføre som vilkår at det er høy sannsynlighet for at asylsøkeren vil få oppholdstillatelse i Norge". Det kommer frem at forslaget handler om et *unntak* fra vilkåret om gjennomført asylintervju, og at dette unntaket altså vil gjelde for asylsøkere med høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Kravet om avklart identitet gjennom godkjente ID-dokumenter står imidlertid fast. Regjeringens argument for å la dette vilkåret stå er det ovennevnte insentivet det gir flyktninger til å fremlegge identifikasjonspapirer. I samme stortingsmelding kommer det frem at endringsforslaget er resultatet av et ønske om å *raskere* gjøre midlertidig arbeidstillatelse tilgjengelig for flyktninger. Flere hevder imidlertid at midlertidig arbeidstillatelse også bør gjøres tilgjengelig

for *flere*, for eksempel gjennom lempinger på kravet til identifikasjonspapirer (Aasland et al. 2016; Norsk Folkehjelp, 2016).

Tabellene under sier både noe om den relativt beskjedne andel asylsøkere som får innvilget sin søknad om midlertidig arbeidstillatelse, og om tiden det tar å vente på asylintervju. Først ser vi utviklingen i antall søknader om midlertidig arbeidstillatelse fra 2013 til 2016:

	Innvilget	Avslag	Antall vedtak	Innvilgelsesprosent
2013	753	460	1213	62 %
2014	271	234	505	54 %
2015	151	165	316	48 %
2016	864	599	1463	59 %

Tabell 3: Søknader og innvilgelsesrater for midlertidig arbeidstillatelse.

Vi ser at antall vedtak varierer mellom de ulike årene, men at innvilgelsesprosenten i det vesentligste holder seg stabil. Variasjonen i antallet vedtak har sammenheng med antallet asylsøkere. Likevel føres UDIs statistikk etter tidspunktet søknaden om midlertidig arbeidstillatelse ble registrert, og ikke etter hvilket år asylsøkeren kom til Norge. Fordi det ikke er mulig å søke om midlertidig arbeidstillatelse før det er utført asylintervju, hvilket de seneste årene har for mange store søkegrupper hatt omkring ett års ventetid (Weiss et al., 2017), betyr det at antallet asylsøknader og antallet søknader om midlertidig arbeidstillatelse et gitt år ikke vil ha noen direkte sammenheng. Heller vil det for de seneste årene være slik at antallet søknader om midlertidig arbeidstillatelse bør ses i sammenheng med antallet asylsøknader foregående år. Dette ser vi av tabellene under, hvor Tabell 4 viser ratioen av asylsøkere og søknader om midlertidig arbeidstillatelse, mens Tabell 5 viser ratioen for asylsøknader og søknad om midlertidig arbeidstillatelse året etter:

	Antall asylsøknader	Søknader om midlertidig arbeidstillatelse	Andel søkt om midlertidig arbeidstillatelse
2013	11983	1213	10 %
2014	11480	505	4 %
2015	31150	316	1 %
2016	3460	1463	42 %

Tabell 4: Prosent av mottaksbefolkningen som har søkt om midlertidig arbeidstillatelse

	Antall asylsøknader år t	Søknader om midlertidig arbeidstillatelse år t+1	Prosent søkt om midlertidig arbeidstillatelse
2013	11983	505	4 %
2014	11480	316	3 %
2015	31150	1463	5 %
2016	3460		

Tabell 5: Prosent av mottaksbefolkningen som har søkt om midlertidig arbeidstillatelse, justert for ankomstår.

Vi ser at i Tabell 4 blir det en enorm økning i antallet asylsøkere som søker om midlertidig arbeidstillatelse i 2016, mens Tabell 5 viser en mer stabil søknadsprosent. Vi vil senere i denne oppgaven komme tilbake til det faktum at relativt få asylsøkere faktisk søker om midlertidig arbeidstillatelse. Det ville vært hensiktsmessig med tallmateriale for flere år for å se hvilke longitudinelle utviklinger som eventuelt finnes, men ifølge Rachel Eide, seniorrådgiver hos UDI, besitter UDI ikke disse tallene (Eide, korrespondanse).

Ved en overfladisk sammenlikning mellom de tidligere nevnte integreringstiltakene – som opprettelsen av egne integreringsmottak, økt arbeidsretting av Introduksjonsprogrammet eller godkjenning av utdannelse og yrker – kan det intuitivt virke som om den direkte kostnaden er lavest for tiltak som omhandler midlertidig arbeidstillatelse. Når regjeringen likevel ønsker å beholde det strenge kravet til identifisering kan dette tolkes som at de mener de direkte og indirekte kostnadene knyttet til lemping av ID-kravet er høyere enn nytten ved at markant flere asylanter får rett til å arbeide. Videre viser de realpolitiske valgene om for eksempel å etablere integreringsmottak, men la være å lempe på ID-kravet for midlertidig arbeidstillatelse, at myndighetene ser ut til å synes at nettokostnadene for lemping av ID-krav er høyere enn nettokostnadene for de andre diskuterte tiltakene. Det finnes imidlertid lite informasjon om hva som ligger bak argumentasjonen for disse kostnadene, og det er derfor av interesse å undersøke dette. I tillegg er den potensielle integreringseffekten ved midlertidig arbeidstillatelse ikke tilstrekkelig dokumentert, og debatten rundt tiltaket mangler derfor viktige opplysninger.

2.5 Mottak og integrering av flyktninger i Norge

Norge har et velorganisert offentlig mottaks- og integreringsapparat for flyktninger og asylsøkere fra utlandet. Det er allikevel et komplisert system med mange aktører og ansvarsområder. I det følgende avsnittet gir vi en oversikt over den overordnede prosessen fra en flyktning ankommer Norge til vedkommende får fast opphold, via introduksjonsordningen og de andre integreringstiltakene som pålegges eller tilbys. I resten av oppgaven vil vi referere til flere av begrepene og aktørene som introduseres i denne seksjonen, samt at forståelsen av denne prosessen er viktig for å forstå flyktningenes livssituasjon de første årene i Norge.

Når asylsøkere ankommer Norge er det første reelle steget på vei mot oppholdstillatelse en kort periode på Utlendingsdirektoratets (UDI) ankomstsenter i Råde (UDI, 2017). Her blir asylsøkerne registrert av Politiet Utlendingsenhet (PU) og i UDIs asylmottakssystem. Oppholdet på ankomstsenteret varer kun noen dager, før helsesjekk er gjennomført, asylsøkerbevis utstedes og asylsøkeren flyttes videre til et *transitmottak*. Her bor asylsøkeren frem til de har gjennomført det tidligere nevnte *asylintervjuet* med UDI. Dette skal normalt være gjennomført innen 3 måneder, men i realiteten har ventetiden for mange blitt vesentlig lenger (Weiss et al., 2017). Asylintervjuet er til for at UDI skal kunne fastsette asylsøkerens identitet og forstå søkerens bakgrunn og grunnlag for å søke asyl. Etter gjennomført asylintervju får søkeren plass på et ordinært asylmottak. Disse mottakene er spredt rundt i hele Norge, og varierer i antall avhengig av den nasjonale tilstrømmingen av flyktninger. Rundt årsskiftet 2015/2016, under periode som ble kalt flyktningkrisen, hadde UDI tilnærmet 39 000 mottaksplasser. Ved inngangen til april 2017 har UDI rundt 12 200 mottaksplasser fordelt på totalt 109 mottak fordelt på alle Norges fylker (UDI, 2017). Utlendingsdirektoratet har altså øverste ansvar for organisering og drift av alle landets asylmottak, selv om en majoritet av dagens asylmottak drives av private aktører for å opprettholde fleksibilitet i antall mottaksplasser.

Oppholdet på ordinære asylmottak varer frem til asylsøkerens sak er behandlet av UDI og oppholdstillatelse enten blir innvilget eller avslått. Ved avslag skal søkeren normalt bli uttransportert fra Norge av PU, mens ved innvilgelse av opphold vil søkeren normalt måtte vente en periode på asylmottaket frem til bosetting i en lokal kommune er tilgjengelig. Denne bosettingen er det Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) i samråd med alle landets kommuner som styrer. IMDi forespør hver enkelt kommune om de kan ta imot et visst antall

asylsøkere hvert år, og kommunene prøver i den grad det lar seg gjøre å etterkomme disse ønskene (IMDi, 2016). Kommunene mottar da tilskudd fra IMDi per flyktning de tar imot over en periode på 5 år, for å kompensere kommunene for de økte kostnadene assosiert med integrering. Kommunene skal blant annet tilrettelegge for boliger til de nyankomne, og når dette er i orden kan asylsøkeren flytte fra asylmottaket. Deretter utarbeider flyktningen og kommunen en individuell plan for integrering. I denne planen inngår *Introduksjonsprogrammet*, et 2-årig kurs med norsk- og samfunnsfag, samt språk- og arbeidspraksis. I introduksjonsprogrammet står arbeidspraksis som et av de viktigste virkemidlene for integrering. Ved å gis praksisplasser i norske bedrifter er målsetningen at de nyankomne i større grad enn tidligere vil bli eksponert for, og komme i kontakt med, innfødte nordmenn, samt at de får tilgang til arbeidsreferanser og -nettverk (Thorshaug & Valenta, 2011).

En nylig publisert Fafo-rapport (Weiss et al., 2017) viser at flyktninger som ankom Norge mellom 2005 og 2010 i gjennomsnitt satt på asylmottak i 625 dager. 205 av disse dagene var ventetid *etter* oppholdstillatelse var innvilget, men før bosetting i kommune var mulig. Den norske regjering har ikke noe uttalt mål om hvor lenge den maksimalt ønsker at den gjennomsnittlige ventetiden på asylmottak bør være, men UDI-direktør Frode Forfang uttalte i 2015 at ventetiden måtte forventes å stige i årene fremover grunnet vansker med å tilføre kapasitet til mottaks- og integreringsapparatet (Hellesnes & Sandvik, 2015). Fafo-rapporten (Weiss et al., 2017) slår fast at det er omfattende negative samfunnsøkonomiske konsekvenser tilknyttet lang ventetid på asylmottak, og Justisdepartementet anslår kostnaden for en slik ventetid til å være over kr 240 000,- for et asylmottaksopphold av gjennomsnittlig lengde, målt i 2015-kroner (Hellesnes & Sandvik, 2015).

Etter at en asylsøker eventuelt får innvilget oppholdstillatelse, kan vedkommende etter tre år søke om permanent oppholdstillatelse. Denne tillatelsen innebærer rett til å oppholde seg og arbeide i Norge på ubestemt tid, samtidig som det er ekstra vern mot utvisning (UDI, 2017). Etter syv år i Norge kan en flyktning søke om statsborgerskap. Krav for en slik innvilgelse innebærer faktorer som gjennomført språk- og samfunnsopplæring, at flyktningen er bosatt i Norge og akter å fortsette med dette og at flyktningen har løst seg fra sitt opprinnelige statsborgerskap (UDI, 2017).

2.6 Tiden på asylmottak

Denne oppgaven baseres blant annet på tidligere og nåværende asylsøkere som primærkilder til informasjon. I så måte er det hensiktsmessig å presentere relevant bakgrunnsinformasjon for deres livssituasjon (Lewis, Saunders & Thornhill, 2012). Da vi av personvern hensyn ikke kan beskrive detaljer fra våre informanternes liv i Norge eller fra deres situasjoner tidligere, er det hensiktsmessig å gi en beskrivelse av hvordan livet på norske asylmottak forløper seg, basert på tidligere studier og generelle betraktninger hos våre informanter og ressurspersoner.

Som nevnt bodde asylsøkere som ankom Norge mellom 2005 og 2010 i gjennomsnitt 625 dager på norske asylmottak, altså nærmere to år (Weiss et al., 2017). Det er allikevel mange som sitter vesentlig lenger, og Søholt og Holm (2010) viser til flere tilfeller hvor asylsøkere har sittet i alt fra 5 til 8 år på asylmottak. Det norske mottaksapparatet opererer i hovedsak med to typer ordinære asylmottak som skiller seg fra hverandre, nemlig *sentraliserte* og *desentraliserte* asylmottak. Førstnevnte type mottak er geografisk samlede bygninger, gjerne plassert delvis utenfor det nærmeste lokalsamfunnet, hvor alle mottakets funksjoner, beboere og ansatte er samlet. Desentraliserte mottak er derimot geografisk spredte hus eller leiligheter, hvor beboere faktisk bor i lokalsamfunnet. Søholt og Holm (2010) fant at ca. 51% av asylsøkere bor i desentraliserte mottak, men denne andelen synker gjerne ved kraftige økninger i asyltilstrømmingen som følge av at flere sentraliserte mottak må operasjonaliseres på kort varsel (Weiss et al., 2017). Det har blitt påvist høyere tilfredshet for asylsøkere som bor i desentraliserte mottak enn i de sentraliserte (Søholt & Holm, 2010; Weiss et al., 2017). Lidén, Seeber og Engebrigtsen (2011) viser til at sentraliserte asylmottak har vesentlig dårligere levekår enn mottak med desentraliserte bomuligheter, blant annet på grunn av en større følelse av å føle seg distansert fra det øvrige lokalsamfunnet, men også fordi sentraliserte mottak som regel har et vesentlig lavere aktivitetstilbud for sine beboere. Dette kommer som oftest av at flere sentraliserte mottak er lokalisert utenfor bebodde lokalsamfunn. Å leve integrert i et lokalsamfunn, slik det tilrettelegges for i desentraliserte asylmottak, tilrettelegger for en mer “normal” hverdag så langt dette lar seg gjøre, konstaterer Søholt og Holm (2010).

Sett under ett fremkommer det gjennom alle de tidligere nevnte studiene at livet på asylmottak i stor grad oppfattes som en krevende og belastende livssituasjon. Det høyeste tilskuddet asylsøkere kan motta i måneden er kr 2340,- på ordinære asylmottak (UDI, 2016).

Denne summen forutsetter selvhushold, altså at asylsøkeren med denne summen helt og holdent forsørger seg selv, utover at losji på asylmottaket er dekket. Flere asylsøkere kvalifiserer kun til lavere summer enn dette. Dette er en liten sum å leve for, og trekkes av flere studier frem som hemmende (Weiss et al., 2017, Søholt & Holm, 2010). I tillegg preges tiden på asylmottak av passivitet på grunn av at få aktiviteter og fritidssysler er tilgjengelige (Weiss et al., 2017), noe som fører til emosjonell belastning og depresjon for mange. Sentraliserte mottak, som huser rundt halvparten av asylsøkerne i Norge, er også preget av trange boforhold, få fellesarealer og uteområder, lang vei til bad og kjøkken som deles av for mange beboere og generell mangel på privatliv (Søholt & Holm, 2010). Dette leder i flere tilfeller til krangel, belastende støynivå, at man overværer utkastelser og politibesøk og iblant voldsepisoder (Winsvold & Engebriksen, 2010), noe som oppleves som svært stressende. Kombinert med få aktiviseringstilbud skaper slike forhold en krevende livssituasjon for mange asylsøkere.

2.7 Oppsummering av bakgrunn

Det finnes mye forskning på det aggregerte nivået både i Norge og utlandet hva gjelder forskning på arbeidsledighetsrater og arbeidsmarkedsinkludering av asylsøkere. Det finnes derimot lite forskning på midlertidig arbeidstillatelse som et konkret tiltak. Etersom dette er et tiltak som vil være lite kostnadskrevenne å åpne for, er det interessant å undersøke virkemiddelet nærmere. I tillegg ønsker vi å kunne bidra med kvalitativ forskning på et felt som i stor grad er dominert av kvantitative og aggregerte analyser. Ved å benytte oss av et eksplorerende og kvalitativt forskningsdesign søker vi å gi inngående og dyp kunnskap om motivasjoner, bakenforliggende årsaker og virkninger asylsøkere opplever i møte med midlertidig arbeidstillatelse, og hvilke effekter dette tiltaket har og kan få på norsk integrering av flyktninger. Målet med denne oppgaven er å kunne si noe om hvilken påvirkning midlertidig arbeidstillatelse har på integrering av flyktninger. Vi ønsker også at prosjektet skal bidra til å fremskaffe et bilde av hvordan midlertidig arbeidstillatelse som integreringstiltak kan kartlegges bedre, da dette i liten grad gjøres av myndighetene i dag (Eide, korrespondanse; Mogen, 2016). På denne måten vil man i fremtiden kunne drive en mer faktabasert debatt på den politiske arenaen når det gjelder midlertidige arbeidstillatelser.

3. Teoretisk tilnærming

Det eksisterer per dags dato ingen teoretiske studier som i tilstrekkelig grad tar for seg hvilken effekt midlertidig arbeidstillatelse har på arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger, og hvilke effekter som kan påvises i samfunnet forøvrig. Det er lite akademisk forskning på virkemiddelet, og forskningsprosjekter vedrørende flyktninger har vært lite fokusert på konkrete tiltak, til fordel for mer deskriptivt og aggregert datamateriale. På bakgrunn av dette vil vår teoretiske tilnærming basere seg på rammeverk og litteratur som omhandler ulike elementer tilknyttet vårt forskningsspørsmål.

Det første teoretiske bakgrunns materialet vi vil ta for oss, er internasjonale økonomiske og sosialantropologiske migrasjonsteorier som forklarer hva som ligger bak flyktningers valg av vertsland. Disse vil kunne hjelpe oss med å vurdere validiteten av myndighetenes argument om tilstrømningsøkning av flyktninger uten beskyttelsesbehov ved økningen av innvilgelsesrater for midlertidig arbeidstillatelse. Videre vil vi benytte et sosio-økonomisk rammeverk som beskriver de ulike faktorene i en integreringsprosess. Ved hjelp av et slikt rammeverk kan vi vurdere hvordan midlertidig arbeidstillatelse påvirker en integreringsprosess, og på den måten også påvirker arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger i Norge. Vi vil gjennomgå et mikroøkonomisk rammeverk som tar for seg enkeltindividets motivasjon for migrasjon, før vi avslutningsvis presenterer to eksisterende studier som vi har lagt til grunn for flere aspekter rundt vår forskning. Den første studien omhandler effektene av lang ventetid på asylmottak uten tilgang til arbeid. Den andre tar for seg effekter knyttet til endringen i vilkår for midlertidig arbeidstillatelse i Norge, som trådte i kraft i 2009.

3.1 Internasjonale migrasjonsteorier

Når man snakker om flyktninger og internasjonal migrasjon, er det viktig å trekke noen skillelinjer innledningsvis. Konseptet *mobilitet* dreier seg om enkeltindividets valg om, og evner til, å flytte på seg geografisk (Norman & Orvedal, 2010). *Migrasjon* er effektene av enkeltmenneskers mobilitet på aggregert nivå og dreier seg om å se på totale menneskestrømmer mellom land, gjerne i lys av realpolitiske og økonomiske faktorer som har innvirkning på større menneskegrupper. Migrasjon omfatter således alle mennesker som flytter (heretter kalt migranter), enten dette er arbeidsmigrasjon eller flyktninger, to store migrerende grupper med vidt forskjellige hovedgrunn for å flytte på seg. I det følgende er det

viktig å huske på at vi ikke ser på arbeidsmigrasjon med mindre det nevnes eksplisitt, og at temaet for denne oppgaven er arbeidsmarkedsintegrering av asylsøkere som har flyktet fra sine hjemland og har et reelt beskyttelsesbehov.

En av de første og mest anerkjente akademiske studiene om internasjonale migrasjonsstrømmer er Ravensteins "Laws of Migration" fra 1889 (Todaro, 1969) som skisserer samspillet mellom push- og pullfaktorer for individers migrasjonspreferanser. Push-faktorer er interne faktorer ved individets land og tilholdssted som vil kunne fremme utflytting, slik som lave lønninger, høy arbeidsledighet eller sosial uro. Pull-faktorer er eksterne faktorer ved andre land som vil fremme dem som attraktive å emigrere til, slik som høye lønninger, enkel tilgang til fast arbeid, eller trygghet og rettssikkerhet.

En forenkling av de interne faktorene i en slik modell la grunnlaget for neoklassiske økonomiske migrasjonsteorier, der Sjaastads verk fra 1962 er mest definerende (Todaro, 1969). Her er internasjonal migrasjon i hovedsak tilknyttet den globale markedsluke mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Ifølge denne teoretiske retningen vil land med lavt tilbud av arbeidskraft og høy etterspørsel ha høye lønninger som fungerer som pull-faktor på mennesker i land med lavere lønninger, og forårsaker utflytting.

Ifølge nyere forskning utført av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) er såkalte meso-teorier bedre egnet enn push-pull teori for å forklare hvor *flyktninger* ønsker å migrere til (Boswell, 2002). Særlig viktig innenfor denne teoretiske tilnærmingen er nettverksteorier, som på forskjellige måter argumenterer for at mennesker i stor grad velger å emigrere til land de har kulturelle og sosiale tilknytninger til. Et potensielt utfall av slike teorier er fenomenet kjedemigrasjon; høy innvandring fra ett bestemt område til et annet over tid. Nettverksteorier kan også forklare hvorfor et land med et gitt regelverk og økonomiske forutsetninger kan være mer attraktivt enn et annet, helt likt, land, hvor den eneste forskjellen er færre initiale kulturelle eller sosiale bånd mellom landenes innbyggere. En siste viktig teoretisk retning innenfor migrasjonsteori er mikroteorier, som fokuserer mindre på overordnede linjer som nasjoners forskjeller, og mer på faktorene som påvirker individuelle avgjørelser om utflytting eller migrasjon (Boswell, 2002).

Mikroteorier analyserer hvordan individer tar stilling til kostnadene og fordelene forbundet med å emigrere, gitt deres spesifikke livssituasjoner. Kostnader kan her bestå i både økonomiske ressurser og mental kapasitet som må investeres ved en potensiell utflytting,

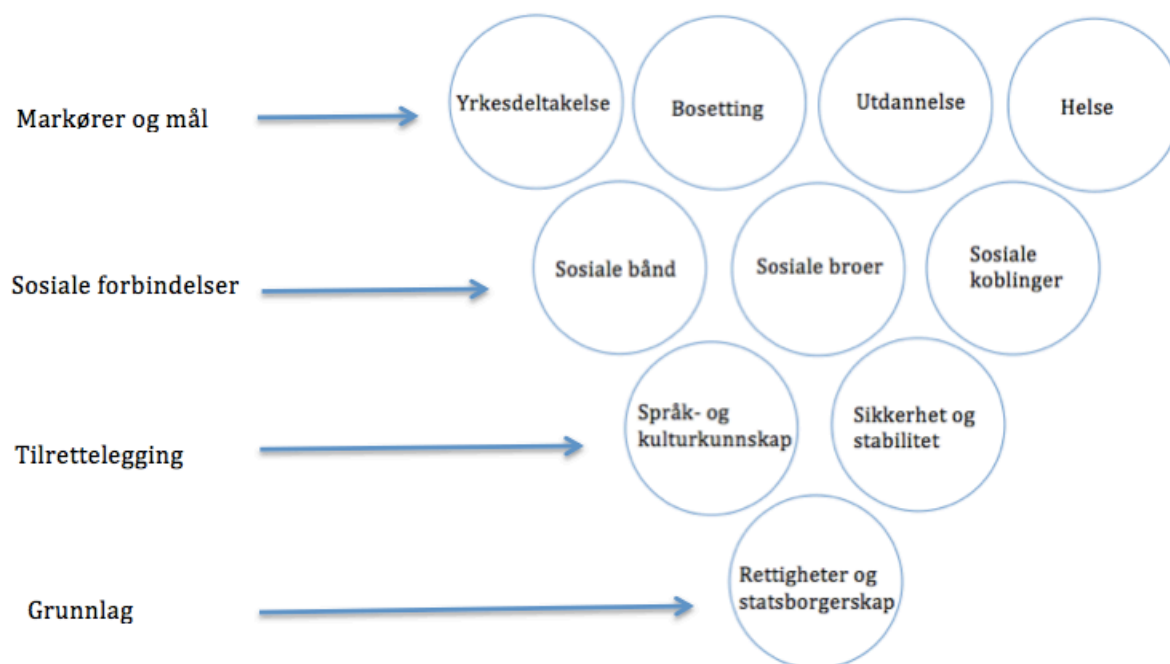
samt kostnader som tapt inntekt eller psykologisk belastning under integrering i vertslandet. Fordelene ved migrasjon kan eksempelvis være enklere tilgang til arbeidsmarkedet, høyere lønn eller økt trygghet.

I avveiningen mellom disse fordelene og ulempene, forutsetter mikroteorier at individer er rasjonelle aktører som evner å vurdere et stort antall faktorer opp mot hverandre og ta velfunderte avgjørelser - en antagelse som har vært omdiskutert de senere år (Kahneman, 2011). Allikevel er mikroperspektivet viktig for å kaste lys over hvordan individer selv vurderer sine omstendigheter og tar mer eller mindre rasjonelle avgjørelser på bakgrunn av disse, og gir oss viktig innsikt i migranters egne avgjørelsesgrunnlag (Boswell, 2002). Mikroteori tar også - i motsetning til flere andre internasjonale migrasjonsteorier - høyde for at en lang rekke faktorer spiller inn i migranters valg, ved at disse vil inngå som enten en kostnad eller gevinst i det helhetlige bildet. Slike faktorer kan være eksisterende sosiale nettverk i mottakerlandet, mottakerlandets lover og reguleringer eller ulike sosio-økonomiske goder landet kan tilby.

De relative styrkene innenfor de tre hovedlinjene for migrasjonsteorier ligger altså i at makroteoriene forklarer faktorer som innledningsvis leder til frivillig eller påtvunget migrasjon, for eksempel på bakgrunn av ulikheter i lønnsnivå eller konfliktbilder (Boswell, 2002). Mesoteorier forklarer vedvarende migrasjonsstrømmer fra enkeltland eller til bestemte områder, mens mikroteorier hensyntar enkeltmenneskers individuelle beslutningsfaktorer. I *Kapittel 3.3* vil vi ta for oss én slik mikroteori, nemlig *migrasjonsvinduet*, som delvis kan forklare hvordan midlertidig arbeidstillatelse eventuelt kan fungere som motivator for å velge Norge som asylland.

3.2 Ager og Strangs rammeverk for integrering

Studien "*Understanding integration: A conceptual framework*", av Alastair Ager og Alison Strang (2008) tar for seg hvilke elementer som inngår i begrepet "integrering". Gjennom et vidt litteratursøk etter ulike indikatorer på integrering, sammen med 62 semistrukturerte intervjuer med flyktninger bosatt i Storbritannia, identifiserer studien ti nøkkelementer som inngår i begrepet *integrering*. Hver av disse faller inn under én av fire kategorier: *Grunnlag*, *tilrettelegging*, *sosiale forbindelser* og *markører og mål*.



Figur 2: Ager og Strangs (2008) konseptuelle rammeverk for integrering.

Som vi ser av figuren danner disse kategoriene og elementene en omvendt pyramide, med den mest primære forutsetningen nederst, og det studien definerer som faktiske mål på integrering øverst. De ulike kategoriene og elementene forklares i det følgende.

Grunnlag

Rettigheter og statsborgerskap

Grunnlaget for integrering handler om rettigheter og statsborgerskap. En flyktning skal ha de samme grunnleggende rettighetene som befolkningen forøvrig for at integrering i utgangspunktet skal være mulig. Det er selvsagt at et individ har behov for rettigheter for å kunne delta i samfunnet - både økonomisk og sosialt. I tillegg til denne juridiske definisjonen er det ifølge Ager og Strang også viktig hvordan en flyktning *oppfatter* sitt statsborgerskap og sine rettigheter, samt hvordan samfunnet oppfatter flyktingens rettigheter og statsborgerskap. Begge disse synspunktene vil være viktige for at et individ skal kunne integreres i samfunnet.

Tilrettelegging

Denne kategorien forklarer de viktigste *barrierene* for sosial og økonomisk deltakelse i samfunnet. Statens rolle bør være å fjerne eller redusere disse barrierene, dersom integrering skal kunne gjennomføres så effektivt som mulig.

Språk- og kulturkunnskap

Det argumenteres ofte for at språk er en av de viktigste faktorene for integrering, og også Ager og Strang argumenterer for viktigheten av dette. Likevel viser deres forskning at også manglende kulturell forståelse fungerer som en enorm barriere for integrering. Uten kulturforståelse oppstår det stor usikkerhet, som i sin tur kan hindre deltakelse i samfunnet, i frykt for å opptre feil i forhold de kulturelle forventningene.

Sikkerhet og stabilitet

Sikkerhetsaspektet handler i stor grad om mottakelse av lokalbefolkningen. Individene som føler seg trygge i sitt lokalmiljø vil i større grad delta aktivt i dette. Diskriminering og rasisme er blant faktorene som forstyrrer trygghetsfølelsen, og kan føre til at flyktninger ikke deltar i samfunnet. Stabilitet handler også i stor grad om lokalmiljøet. Studien viser for eksempel at flytting innad i mottakerlandet kan være med på å forstyrre flyktningens sosiale nettverk, og dette nettverket er viktig for deltakelse i samfunnet.

Sosiale forbindelser

I Ager og Strangs studie kommer det frem at mange flyktninger rapporterer sosiale forbindelser som selve definisjonen av integrering. Sammen med kultur- og språkforståelse og sikkerhet- og stabilitetsaspektet er denne kategorien bindeleddet mellom fundamentet og resultatmålingen; *rettigheter og statsborgerskap* og for eksempel *yrkesdeltakelse*.

Sosiale bånd

Sosiale bånd handler om interaksjon innad i grupper, og i denne konteksten altså mennesker med samme etnisitet, som blant annet familie. Hovedårsaken til at dette fungerer som integreringsfremmende ser ut til å være knyttet til helseaspektet, ved å blant annet redusere den angsten og uroen flyktninger kan føle gjennom å møte en helt ny kultur. Flere studier viser at sosial interaksjon er viktig for mental helse samt arbeidsevne og -motivasjon, og at

sosiale bånd derfor bidrar til å fremme både evne og ønske om å integreres (Hainmueller et al., 2016; Lidén, Seeberg, & Engebrigtsen, 2011; Hobfoll, 2001).

Sosiale broer

Sosiale broer handler om interaksjonen mellom grupper, og derfor mellom flyktninger og innfødte. Ager og Strang skiller mellom to typer av slik interaksjon, hvor den ene handler om den generelle vennligheten og aksepten menneskene i nærmiljøet har overfor flyktninger, mens den andre handler om flyktningers egen aktive deltakelse i nærmiljøet. Studien viser at førstnevnte er viktigst for flyktningers livskvalitet, mens sistnevnte vil kunne medføre store sosiale og økonomiske fordeler på lengre sikt.

Sosiale koblinger

Sosiale koblinger tar for seg interaksjonen mellom individ og stat. På grunn av forutsetninger som ofte er typisk for flyktninger (mangel på kjennskap til omgivelsene, kulturelle normer, språkvansker etc.) hevder Ager og Strang at det kan være vanskelig for flyktninger å tilegne seg samtlige av de offentlige tilbudene alle individer i staten har krav på. I så måte kreves det mer av staten, og flyktningen selv, for å sørge for at alle rettigheter og tilbud er sikret. Prosessen rundt nettopp dette kan være tung, og blir karakterisert som en barriere for suksessfull integrering. Studien rapporterer at områder med relativt høy bosetting av flyktninger ofte har bedre forutsetninger enn områder med lav bosetting av flyktninger når det gjelder å sikre samme tilbud til flyktninger som til innfødte. Dette kommer blant annet av at de offentlige institusjonene har mer erfaring med flyktninger som gruppe, slik at tilretteleggingen gjør prosessen enklere.

Markører og mål

Yrkesdeltakelse, bosetting, utdanning og helse er de fire elementene som vil vise graden av integrering av en flyktning. Årsaken til dette blir beskrevet i det følgende:

Yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelse er kanskje det området innenfor integrering som i størst grad har blitt forsket på gjennom tidene (Castles et al., 2001). De positive effektene av arbeid for flyktninger er mange, blant annet økonomisk uavhengighet, muligheten til å planlegge fremtiden, sosiale

forbindelser med innfødte, mulighet til å forbedre språkferdigheter og økt selvtillit (African Educational Trust 1998; Bloch 1999; Tomlinson & Egan, 2002).

Bosetting

Flyktingers psykiske velvære avhenger i stor grad av bosetting (Glover et al., 2001; European Council on Refugees and Exiles, 2001). Ager og Strangs studie fant ut at de viktigste aspektene for økt velvære ikke primært handlet om fasiliteter forbundet med selve boligen, men heller området en ble bosatt i og miljøet i dette.

Utdannelse

Utdannelse er viktig fordi det øker sannsynligheten for yrkesdeltakelse på et senere tidspunkt. For flyktingforeldre og -barn rapporteres også skoler som den viktigste arenaen for sosial kontakt med lokalbefolkningen.

Helse

Ager og Strangs studie viser at god helse er en av nøkkelfaktorene for å kunne bidra sosialt og økonomisk i samfunnet. Dette kommer av at helse er en forutsetning for både sosial og økonomisk aktivitet, slik at samfunnet må etterstrebe å tilpasse helsetilbudet etter de behovene en flykting vil ha. I særlig grad gjelder dette tilstrekkelig enkel tilgang økonomisk og geografisk, og tilstrekkelig informasjon på et språk vedkommende forstår. God helse er i seg selv også et gode som bidrar til økt livskvalitet.

Rammeverkets relevans for vår forskning

Ifølge Ager og Strang kan integrering måles gjennom disse fire elementene. Kategorien markører og mål fungerer som integreringsmål, og gjennom å sammenlikne flyktingers score på disse målene med f.eks. en innfødts score, vil man kunne si noe om hvor godt flyktingen er integrert. Rammeverket er anerkjent av flere hold, og er blant annet benyttet av FN og Scottish Refugee Council (Marks, 2014; Mulvey, 2013).

Vår motivasjon til å benytte dette rammeverket i vår forskning er for å se på hvordan midlertidig arbeidstillatelse kan virke inn på de ulike leddene i en integreringsprosess. Særlig virker dette hensiktsmessig i henhold til vårt ønske om å se på effekten midlertidig arbeidstillatelse har på arbeidsmarkedsintegrering, da nettopp yrkesdeltakelse er blant

målingsfaktorene i dette rammeverket. Under intervjuene vi har gjennomført har vi benyttet dette rammeverket for å undersøke hvordan midlertidig arbeidstillatelse spiller inn på disse elementene.

3.3 Migrasjonsvinduet

Et eksempel på et mikroteoretisk rammeverk (jf *Kapittel 3.1*) er migrasjonsvinduet. Ifølge dette rammeverket er det et spesielt sett av økonomiske forutsetninger som må ligge til rette for at mennesker skal emigrere fra sitt hjemland (Norman og Orvedal, 2010). Teorien illustrerer at individer til enhver tid har preferanser for forbruk (C) og for bostedsland (i). Nyttefunksjonen $U(C,i)$ vil beskrive den totale nytteverdien et individ kan oppleve i samspillet mellom disse to faktorene. Vi lar også (Y) beskrive total inntekt, og utformer en balansert budsjettantagelse om at $(Y)=(C)$, altså at inntekt er lik forbruk. Ut fra ordinær nyttemaksimeringsteori vil vi kunne analysere individers preferanser for bosted kontra forbruk gjennom disse faktorene (Norman & Orvedal, 2010), da individene vil velge å bo på stedet som gir dem mest mulig total nytte gitt de inntektsmulighetene som finnes andre steder og kostnadene tilknyttet flytting dit.

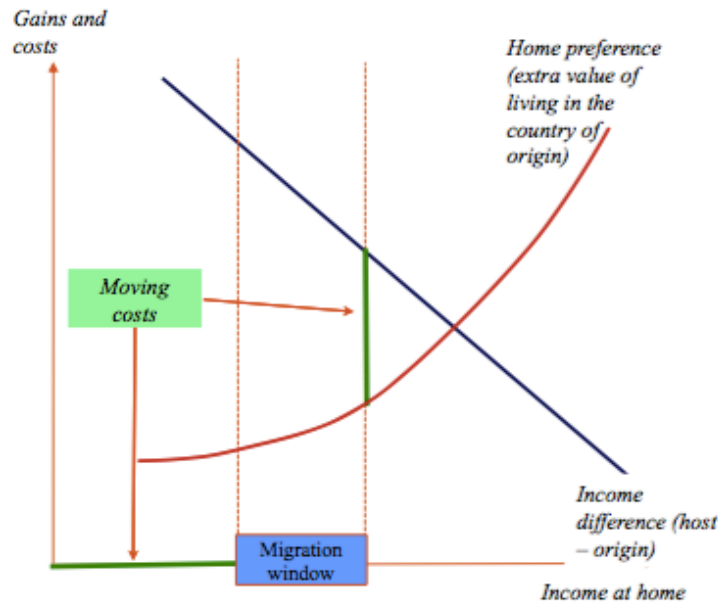
Når et individ i utgangspunktet oppholder seg i et bestemt land, vil det tilkomme enkelte kostnader for migrasjon til et annet. Disse utflyttingskostnadene betegner vi (v), og kan ta form av direkte transportkostnader, dokumentasjons- og administrasjonskostnader, eller bestikkelseskostnader. Dette er engangskostnader, mens inntektsnivåene som vises av grafene under må anses som diskonterte nåverdier av total inntekt enten i hjemland eller utland (Norman og Orvedal, 2010). Gitt disse forutsetningene kan vi, ut fra en antagelse om økonomisk rasjonalitet, gå ut fra at individer har insentiver til å emigrere fra sitt opprinnelsesland dersom deres totale nytteverdi er høyere i mottakerlandet enn i hjemlandet, selv etter transportkostnader er trukket fra. Individet vil altså kun velge å flytte dersom inntekten i det nye landet minus kostnadene for å flytte dit overstiger lønnen i hjemlandet så mye at preferansen for å bo i det originale landet blir oppveid. Dette betegner vi matematisk som:

$$U(Y_h - v, a_h) > U(Y_o, a_o)$$

der (h) står for det nye landet og (o) står for det originale hjemlandet. Individet vil altså kun velge å flytte dersom inntekten i det nye landet minus kostnadene for å flytte dit overstiger

lønnen i hjemlandet så mye at preferansen for å bo i det originale landet blir oppveid. Grunnen til å trekke inn rammeverket om et migrasjonsvindu i denne oppgaven er for å ta stilling til myndighetenes uttalte mål om å redusere unødig flyktningstrøm til Norge ved å gjøre det mindre økonomisk gunstig å oppholde seg her i asylsøkerperioden. Myndighetenes argument er at dersom midlertidig oppholdstillatelse blir åpent for alle, vil dette i seg selv være en inntjeningsmulighet for mennesker uten krav på beskyttelse, og at Norge derfor vil få en økt tilstrømming av grunnløse asylsøkere. Ved å bruke migrasjonsvinduet i sammenheng med vårt kvalitative datamateriale vil vi undersøke hvorvidt dette er tilfelle, jf. *Kapittel 6*.

Migrasjonsvinduet kan illustreres ved hjelp av grafen på neste side. Den vertikale aksene definerer den økonomiske kostnaden eller verdien av et individs tilpasning, mens den horisontale aksene definerer individets inntektsnivå i hjemlandet. Den diagonale blå kurven eksemplifiserer et avtakende nivå på inntektsulikhet mellom hjemland og utland, og illustrerer forskjellige inntektsulikheter som kan oppstå mellom land. Dersom inntektsmulighetene i utlandet øker relativt til inntektsmulighetene individet opplever i hjemlandet, vil denne kurven skifte ut mot høyre. Dette er pull-effekten norske myndigheter har vært bekymrede for dersom midlertidig arbeidstillatelse blir tilgjengelig for flere asylsøkere under oppholdet i asylmottak, og at med økt potensiale for inntjening vil flere mennesker ønske å søke asyl i Norge. Den buede røde kurven viser et individs marginale nytteverdi av å bo i sitt opprinnelige hjemland kontra utland. Denne kurven stiger ettersom man antar at jo høyere inntekt man har i hjemlandet, jo mindre grunn har man til å emigrere.



Figur 3: Migrasjonsvinduet, illustrert ved det økonomiske rommet der et individ har råd til å emigrere men fortsatt ser økonomiske gevinster ved å forlate hjemlandet (Norman og Orvedal, 2010)

Ifølge dette rammeverket for internasjonal migrasjon finnes det altså en øvre og en nedre grense som definerer når et individ ønsker, og har anledning til, å emigrere (Norman og Orvedal, 2010). Det er dette som kalles selve migrasjonsvinduet, og som vises i illustrasjonen over. Grunnen til at det finnes en nedre grense for evnen til å migrere er flyttekostnadene, som for enkelte vil være for høye til at det er økonomisk mulig å flytte. I situasjoner der fremtidig inntekt er usikker, slik som det vil være i flyktnings tilfelle (det er ingen garantier for at flyktingen får en godt betalt jobb i et mottakerland) vil det for mange ikke være mulig å ta opp lån for å få råd til flyttingen. Samtidig vil det være en øvre grense for ønsket om å emigrere. Denne øvre grensen vil gjøre seg gjeldende individets preferanser for å bo i hjemlandet er tilstrekkelig sterke, altså at individet befinner seg høyere på den røde kurven. Dette kan komme av høye lønninger hjemme eller andre sterke tilknytninger som hever verdien av å bo i hjemlandet. Når flyttekostnadene i tillegg til individets preferanse for å bo i hjemlandet overstiger inntektsforskjellene mellom hjemland og utland, vil det ikke være nyttemaksimerende for individet å emigrere, markert ved den loddrette grønne kilen. Mellom disse to grensene finner vi altså migrasjonsvinduet, situasjonen der flyttekostnadene er overkommelige samtidig som inntektsforskjellene mellom hjemland og utland er tilstrekkelig store til at det er økonomisk gunstig å emigrere. Denne øvre og nedre grensen bekreftes også

av empirisk forskning på migrasjon (Norman og Orvedal, 2010). Det må presiseres at det i denne modellen, selv om rasjonalitet forutsettes, vil være stor usikkerhet rundt både kurven for inntektsforskjell og hjemmepreferanse. Det er vanskelig, hvis ikke umulig, for et individ å ha full kunnskap om hvordan arbeids- og lønnsforhold vil bli i et nytt land dersom man flytter. Dette vil i særlig grad gjelde for flyktninger, hvor det er rimelig å anta at mange ikke har anledning til å orientere seg fullstendig med tanke på potensielle mottaksland før avreisen er et faktum. Dette gjør at modellen både blir mer usikker samt at gale forventninger om et land kanskje vil gjøre at man velger dette landet fremfor et annet.

Migrasjonsvinduet er et mikroteoretisk rammeverk, og er således en forenkling av de globale og nasjonale faktorene som ligger bak migrasjon. Teorien forutsetter økonomisk rasjonalitet (Norman og Orvedal, 2010), men forutsetter også derfor perfekt informasjon. Når et fullstendig informasjonsbilde ikke vil være mulig å opparbeide seg i den virkelige verden, vil alle kurvene i modellen være forbundet med usikkerhet. Modellen vil i så måte illustrere individets *forventninger* til lønnsnivå og bostedspreferanser. Allikevel er det en interessant teori som legger vekt på at for arbeidssøkende eller rent økonomisk motiverte individer, må den forespeilede økonomiske gevinsten ved emigrering overstige den økonomiske kostnaden. Dersom inntektsforskjellen er tilstrekkelig stor mellom landene, vil emigrering være aktuelt. Vi vil komme tilbake til migrasjonsvinduet i *Kapittel 6*, hvor rammeverket vil bli brukt for å ta stilling til asylsøkeres preferanser for migrasjonsland og vi vil undersøke hvorvidt flyktningers lønnsforventninger gjennom midlertidige arbeidstillatelser i Norge kan fungere som en pull-faktor for grunnløse asylsøkere.

3.4 Særlig relevant litteratur

I løpet av denne oppgaven vil enkelte studier bli referert til i større grad enn andre fordi de er spesielt relevante for undersøkelsene vi har gjennomført. Den første er en studie gjennomført av J. Hainmueller, D. Haingartner og D. Lawrence (2016), heretter referert til som Hainmueller et al., og undersøker påvirkningen av lange og passiviserende mottaksopphold for asylsøkere i Sveits på deres senere arbeidsmarkedsintegrering. Den andre er et norsk forskningsprosjekt fra Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet (NTNU) som dreier seg om effektene av skjerpningen i ID-kravet for midlertidige arbeidstillatelser i 2009 (Thorshaug & Valenta, 2011). I det følgende vil vi presentere hovedtrekkene i disse to

studiene, slik at leseren har nødvendige forkunnskaper når våre intervjuer skal analyseres og drøftes.

3.4.1 Hainmueller et al. - When lives are put on hold

Med utgangspunkt i et paneldatasett for 17,360 asylsøkere i Sveits i perioden 1994-2004, undersøkte Hainmueller et al. i hvilken grad lang ventetid på asylmottak kunne brukes som en forklaringsvariabel for sysselsetting og arbeidsforhold etter en eventuell innvilgelse av oppholdstillatelse. Kontrollert for en lang rekke andre kjente variabler som spiller inn på sysselsettingstillatelse, slik som kjønn, hjemland, ankomsttidspunkt, alder, og språkregion (sveitsiske kantoner har forskjellige hovedspråk), viste Hainmueller et al. (2016) til at for hvert år asylsøkere satt på mottak, falt sysselsettingsratene etter opphold var innvilget med mellom 16% - 23% fra de gjennomsnittlige nivåene for flyktninger. Studien argumenterte for at ved å redusere den gjennomsnittlige oppholdstiden for asylsøkere på asylmottak vil man kunne redusere offentlige utgifter og hjelpe flyktninger å oppnå sitt økonomiske potensial.

Hainmueller et al. brukte altså den eksogene variasjonen i ventetid på asylmottak som forklarende variabel for ansettelsesforhold, og fant at ett års lenger ventetid på mottak senker en asylsøkers sannsynlighet for å få fast jobb med 4,9%. Dette funnet gjaldt altså selv når man kontrollerer for landbakgrunn, ankomstår og -uke, kjønn og utdannelse, som er de vanligste kontrollvariablene i slike regresjoner. I tillegg har artikkelforfatterne kontrollert for arbeidserfaring i forkant av avgjørelsen, slik at de med relevant og nylig arbeidserfaring blir gruppert med hverandre. Selv med dette som kontrollvariabel gjør resultatene seg gjeldende. Hainmueller et al. (2016) hevder altså at økt oppholdstid på asylmottak har en klart negativ effekt på sysselsettingstillatelse ett år etter innvilget oppholdstillatelse. Funnene er statistisk signifikante med P-verdier på mellom 0.00004 og 0.018.

Det finnes mange teoretiske forklaringer på hvorfor lenger ventetid på asylmottak påvirker sannsynligheten for sysselsetting hos den enkelte asylsøker og derved de gjennomsnittlige ledighetsratene for flyktninger som totalgruppe (Hainmueller et al., 2016). Hobfoll (2001) viser til at psykologisk og langvarig stress kan forekomme når mennesker blir utsatt for situasjoner eller hendelser som står i fare for å redusere deres ressurser og evner, og disse stressnivåene påvirker produktivitet og arbeidskapasitet i negativ forstand. Vedvarende usikkerhet rundt store deler av tilværelsen, som oppleves under ventetid på asylmottak, kan

føre til aggregerte og voksende traumer, og er påvist hos store andeler av flyktninger (Sinnerbrink et al., 1997). Her flyter traumer opplevd før og under migrasjon eller flukt sammen med post-migrasjonelt stress opplevd under venteperioden på asylmottak, og skaper en sterkere negativ psykologisk effekt enn de separate traumene skulle tilsi. Særlig relevant for denne oppgaven er det at Hainmueller et al. (2016) viser til at arbeidsledighet under ventetid på asylmottak gir psykologiske ettervirkninger som depresjoner og følelser av å miste eierskapet over eget liv. Dette underbygges av flere studier vedrørende flyktningers arbeidsforhold og mentale helse, og arbeidsledigheten under tiden på asylmottak preger flyktningers forutsetninger for å skaffe seg og beholde arbeid i tiden etter mottaksoppholdet (Korac, 2003; Beiser et al., 1993; Brook & Pernice, 1996). I tillegg viser Hainmueller et al. (2016) til generell økonomisk teori, som tilsier at lengre opphold utenfor arbeidsmarkedet leder til forvitring av et individs evner, altså at evner og egenskaper som er viktige for produktivitet og arbeidskapasitet langsamt forsvinner over tid (Hainmueller et al., 2016). Dette baseres på studien *“Inflation policy and unemployment theory”* av E.S. Phelps (1972), som riktignok ikke ser på flyktninger spesielt men undersøker generell arbeidsløshet og hvilke virkninger vedvarende arbeidsløshet kan føre til. Phelps (1972) argumenterer for at arbeidsdyktige individer med lang tid utenfor arbeidsmarkedet vil måtte overkomme et variert og sammensatt sett av barrierer, som beskrevet ovenfor, for å kunne entre det igjen. Dette vil også gjøre seg gjeldende for flyktninger, som opplever lange perioder utenfor arbeidsmarkedet.

3.4.2 Thorshaug og Valenta - Asylsøkeres rett til å ta arbeid

Den andre studien av særlig interesse er Thorshaug og Valentas studie fra 2011 vedrørende asylsøkeres rett til å ta arbeid under mottaksoppholdet i Norge. Studien undersøker effektene av innstramningen av asylsøkeres rett til å ta arbeid, en lovendring som ble effektivt i 2009 og effektivt førte til en drastisk reduksjon av innvilgelser av midlertidige arbeidstillatelser. Myndighetenes første argument for lovendringen var å forhindre at muligheten til å ta arbeid under asyloppholdet skulle fungere som en pull-faktor for grunnløse asylsøkere uten reelle beskyttelsesbehov til Norge, men Thorshaug og Valenta finner gjennom kvantitative undersøkelser at asylsøknadene til Norge ikke har blitt påvirket av regelendringen. I tillegg viser studien gjennom kvalitative analyser at flyktninger ikke i særlig grad har kunnskap om det norske markedet og heller ikke har arbeidsmarkedstilgang som en prioritering under

migrasjonsprosessen (Thorshaug & Valenta, 2011). Det andre argumentet for lovendringen var at det skulle stimulere flyktninger til å fremskaffe gyldige ID-papirer, ettersom dette ville være et krav for å kunne få innvilget midlertidig arbeidstillatelse. De kvantitative analysene ser ingen påviselig effekt i så måte, og Thorshaug og Valenta finner derfor at lovendringen er en *“uvesentlig avskrekkingsfaktor”* og at regelendringen *“ikke virker etter hensikten”* (Thorshaug & Valenta, 2011, s. 126 & s.128). Thorshaug og Valentas forskning på midlertidig arbeidstillatelser konkluderer med at mottaks- og integreringssystemet i Norge ikke er tjent med innskrenkningen av tilgangen til slik rett til arbeid, og at innstrammingen ikke fungerer som ønsket, samtidig som *“klart færre asylsøkere innvilges midlertidig arbeidstillatelse”* (s. 10). De argumenter derfor for at midlertidige arbeidstillatelser burde innvilges i langt større grad, og særlig for asylsøkere med høy sannsynlighet for å få innvilget sine asylsøknader. Denne konklusjonen støttes av OECD- rapporten *“Making integration work”* (OECD, 2016), som også finner at samfunnets helhetlige potensiale for vellykket arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger er tjent med at midlertidige arbeidstillatelser innvilges til asylsøkere som sannsynligvis får innvilget opphold. Begge studiene formulerer at evner forfaller, motivasjon for arbeid synker og at risikoen for svart arbeid øker ved at flyktninger ekskluderes fra arbeidsmarkedet under asyloppholdet (OECD, 2016; Thorshaug & Valenta, 2011).

4. Metode

I dette forskningsprosjektet har vi benyttet oss av kvalitative metodiske tilnærminger, med intervjuer som primærkilde for vårt datamateriale. Årsaken til dette forskningsdesignet er at vi ønsker å fremme ny og dyp innsikt rundt vår problemstilling; nemlig hvilke økonomiske og samfunnsmessige effekter økt tilgang til midlertidige arbeidstillatelser har for arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger. Dette er et spørsmål det finnes lite eksisterende teori eller empiri rundt, hverken av kvantitativ eller kvalitativ sort, og hvor kunnskap i stor grad må fremskaffes ut fra menneskelige erfaringer og opplevelser fordi UDI ikke holder de nødvendige persondata (Eide, korrespondanse).

Å bruke et kvalitativt forskningsdesign er spesielt hensiktsmessig for å identifisere relevante variabler og effekter som senere kan testes og eventuelt bekreftes gjennom kvantitative undersøkelser (Corbin & Strauss, 2015). Vi har stilt forskningsspørsmålet vårt på en måte som krever en dyp, men samtidig bred tilnærming til temaet, noe som ifølge Corbin og Strauss (2015) ofte er betegnende for kvalitative studier. Arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger er et sammensatt og komplekst tema, noe som gjør at flere kvantitative studier på temaet har utfordringer med sine endelige konklusjoner. Disse vanskene kommer gjerne som følge av tilstedeværelsen av uidentifiserte forklaringsvariabler som korrelerer positivt eller negativt med den avhengige variabelen (som oftest sysselsetting) og derfor kan ha innvirkning på data-analysen (Thorshaug & Valenta, 2011; NOU 2017: 2; OECD, 2016; Lillegård & Seierstad, 2013). Et slikt spekter av variabler kan være enklere å fange opp gjennom kvalitative studier, for så å undersøke dem gjennom mer rigide kvantitative studier ved senere anledning (Corbin og Strauss, 2015). Når temaet midlertidig arbeidstillatelse i liten grad er forsket på tidligere, gjør det at initial forskning bør være *eksplorerende*, med hensyn på å skape en grundig og dyp forståelse (Silverman, 2000). I henhold til Saunders, Lewis og Thornhill (2012) er målsetningen for et eksplorerende forskningsdesign å skape ny, dyp innsikt om et tema. Vi fant det derfor hensiktsmessig å intervjuet et sammensatt spekter av mennesker, og har fremskaffet informanter på både kommune-, direktorats- og asylsøknernivå.

4.1 Redegjørelse av design

Vår fremgangsmåte for dette forskningsprosjektet er altså *eksplorativt* og *induktivt*. Et eksplorativt forskningsdesign benyttes ettersom vi forsøker å skape ny kunnskap om et tema som er lite forsket på tidligere. Dette gir oss også en spennende og hittil uutnyttet mulighet til å undersøke et omdiskutert politisk tema. Eksplorerende studier er empiriske undersøkelser av fenomener i deres virkelige omgivelser (Kleppe, 2015), og baserer seg ofte på intervjuer, observasjon og skriftlig dokumentasjon (Kirk & Miller, 1986). Den induktive fremgangsmåten betyr at vi går fra empiri og utsagn til forsøk på konklusjoner og teoretisering. Ved å intervjuer asylsøkere, mottaksarbeidere og øvrige ressurspersoner i det norske mottakssystemet søker vi å få kvalitative innblikk i hva som er viktig for menneskene som søker asyl i Norge, og hvordan det best mulig kan tilrettelegges for arbeidsmarkedsintegrering av disse. Det kvalitative og eksplorerende designet vårt tillater oss å få et mangefasettert bilde av drivere og motivasjon for Norge som asylsøker og for individenes egne ønsker om arbeidsmarkedsintegrering i Norge. Dette åpner for å trekke slutninger vedrørende effektene midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere vil kunne ha, og hvorvidt dette vil kunne fungere som et effektivt integreringstiltak i nasjonal sammenheng. Den endelige hensikten med prosessering av slikt kvalitativt datamateriale, og målet for kvalitative metoder generelt, er å utvikle teoretiske rammeverk eller hypoteser med bakgrunn i den dype og eksplorerende kunnskapen som blir innhentet (Adu, 2013).

Deler av forskningsdesignet vårt har bygget på at vi har intervjuet to distinkte grupper med mennesker for å få en så mangefasettert oversikt over forskningsspørsmålets tematikk som mulig. Disse to kategoriene har vi delt grovt inn i Gruppe 1: *Asylsøkere og flyktninger* og Gruppe 2: *Ressurspersoner*, en inndeling som blir beskrevet nærmere i *Kapittel 4.2 Utvalg*. Ved å utføre en kvalitativ studie med både asylsøkere og ressurspersoner som informanter, kan vi kryssreferere svar fra flere kilder for å identifisere gjennomgående tema som oppleves både av forvaltere og brukere av det norske integreringsapparatet. Denne bredere tilnærmingen overfor et variert spekter av forskjellige primærkilder gir oss muligheten til å belyse vår problemstilling fra flere ulike vinkler, noe som er viktig for komplekse og sammensatte problemstillinger (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Som *Kapittel 2.4* forklarer eksisterer det ikke relevante kvantitative data på temaet midlertidig arbeidstillatelse (Eide, korrespondanse), og det er vanskelig å skape egne kvantitative data på bakgrunn av

eksisterende personvernreguleringer og utfordringer tilknyttet å fremskaffe et tilstrekkelig stort antall informanter.

4.2 Utvalg

Vi har delt inn informantene våre i to distinkte grupper på grunn av distinkte forskjeller i de to utvalgene. Gruppe 1 er asylsøkere og flyktninger, mens Gruppe 2 er ressurspersoner tilknyttet asylfeltet og utlendingsforvaltningen i Norge, samt ressurspersoner fra integreringsmyndighetene i Sverige og Finland. Til sammen har vi gjennomført 11 intervjuer med asylsøkere og 13 intervjuer med ressurspersoner i løpet av perioden 10.02.2017 – 16.06.2017.

Informantene i Gruppe 1 består av nåværende asylsøkere, samt mottaksbeboere som nylig har fått innvilget opphold. Ressurspersonene i Gruppe 2 er valgt på bakgrunn av den kompetansen de besitter og rollene de innehar, og arbeider blant annet i Utlendingsdirektoratet, ulike kommunale introduksjonsordninger, ledelsen på asylmottak, og de akademiske miljøene i Oslo, Bergen og Trondheim som fokuserer på innvandrings- og integreringsforskning. Ifølge Saunders, Lewis og Thornhill (2012) er én av de tre viktigste måtene å drive eksplorerende forskning på å intervju ekspertter på sine fagfelt, og vi har derfor vært bevisste på å fremskaffe et bredt utvalg av ressurspersoner fra både academia og forvaltningen av integreringsapparatet. Vi har også intervjuet alle rådsmedlemmene i Hero National Council, et nasjonalt råd bestående av seks valgte representanter fra seks forskjellige norske asylmottak. Disse rådsmedlemmene er asylsøkere selv, og jobber på mottaks- og politisk nivå for forbedringer i det norske mottaks- og integreringssystemet.

Den gruppen av informanter som har vært vanskeligst, men også viktigst for oss å komme i kontakt med, er Gruppe 1, altså flyktninger og asylsøkere som sitter eller har sittet på asylmottak, og har hatt befatning med midlertidige arbeidstillatelser. Vi har forsøkt å få tak i så aktuelle og varierte kandidater fra denne gruppen som mulig, med hensyn på alder, kjønn, landbakgrunn, botid og befatning med midlertidig arbeidstillatelse. Målet vårt var å intervju asylsøkere fra så mange land som mulig for blant annet å kunne utforske ulike motivasjoner for valget av Norge som mottaksland. Det har imidlertid vært utfordrende å komme i kontakt med aktuelle informanter, da det er strenge personvernreguleringer knyttet til asylsøkere.

Dette er en sårbar menneskegruppe i en krevende livssituasjon, og det setter svært høye etiske krav til vår tilnæringsmetode overfor denne gruppen. Etikk, anonymisering og hvordan vi informerte våre respondenter om studien er nærmere beskrevet i *Kapittel 4.5*.

Asylsøkernes kompliserte livssituasjon gjør at det er vanskelig å komme i kontakt med dem uten å invadere deres privatliv - det finnes ingen mail-løkker, åpne grupper på sosiale medier eller offentlige registre som gir oss tilgang til asylsøkere eller flyktninger. Derfor har vi i stor grad gått via ledelsen i forskjellige asylmottak for å forhøre oss om de har beboere som kan være aktuelle informanter for oss, og som samtidig har lyst til å la seg bli intervjuet av oss. Fra disse initielle beboerkontaktene har vi benyttet oss av det som innenfor kvalitative studier kalles *snowball sampling* (Kleppe, 2015) for å komme i kontakt med flere asylsøkere og flyktninger med erfaringer som er relevante for vår studie. Snowball sampling er et eksempel på en ikke-sannsynlighetsbasert utvalgsmetode, der utvelgelse skjer uten noen form for trekning med kjente sannsynligheter, (Hellevik, 1999) og brukes ofte for å komme i kontakt med populasjoner med lukkede miljøer som er vanskelig for forskere å tilnærme seg. Flyktninger og asylsøkere er en slik gruppe, da de ofte både lever innenfor geografiske og sosialt begrensede områder, samt at personvernreguleringer stiller strenge krav til deres samtykke til deltagelse i studier (NSD, 2017). Snowball sampling bruker nåværende informanter til å rekruttere nye informanter fra deres omgangskrets, slik at utvalget øker i størrelse fra det initiale utvalget. Fra et initialt utvalg på 4 forskjellige asylsøkere kom vi totalt i kontakt med 11 informanter med relevante erfaringer fra midlertidige arbeidstillatelser.

Det finnes utfordringer knyttet til ikke-sannsynlighetsbaserte utvelgelsesmetoder av informanter (Hellevik, 1999) og til snowball sampling spesielt (Kleppe, 2015). Særlig kan de første informantene ha stor innvirkning på det totale utvalget, ettersom de delvis påvirker hvem som vil bli intervjuet videre. De initiale respondentenes sosiale nettverk kan til dels bli definerende for hva slags type mennesker vi som intervjuere kommer i kontakt med, og som forskere er det svært viktig at vi er bevisste denne mulige skjevheten i informantmassen. Et annet aspekt ved denne typen utvalg er at den ikke er tilfeldig eller randomisert, og derfor ikke kan hevdes å være et representativt utvalg av asylsøkere som helhet, selv om vi har forsøkt å få en bredde innenfor landbakgrunn, alder og kjønn. Samtidig er det svært vanskelig å fremskaffe representative utvalg innenfor sosiale systemer (Kleppe, 2015), som mottakssystemene kan hevdes å være.

De 11 informantene vi har snakket med i Gruppe 1 er forskjellige på mange områder. Utvalget inneholder flyktninger fra et bredt spekter av områder, og består av asylsøkere fra Irak, Syria, Burundi, DR Kongo, Eritrea og Afghanistan. Aldersspennet for utvalget vårt er mellom 22 og 45 år, og oppholdstiden deres på asylmottak var på intervju tidspunktene mellom 7 måneder og 3,5 år. Mottakene vi har intervjuet asylsøkere fra er geografisk spredt rundt store deler av Norge, og omfatter asylmottakene i Arna, Risør, Grong, Fosnes, Tysnes, Trondheim, Ålesund, og Vang. Informantene våre har svært ulik utdannings- og arbeidserfaring. Enkelte har kun 10-årig skolegang, mens andre har universitetsutdanning. På arbeidssiden har alle hatt noen form for arbeid tidligere, men det har variert fra enkle lokale butikker til både politiske og forretningsmessige institusjoner. Utvalget består av 3 kvinner og 8 menn (for en oversikt over informantene i Gruppe 1, se Vedlegg F). Informantene ble rekruttert enten ved å forhøre oss med mottakslederne på nevnte mottak om de hadde noen aktuelle kandidater vi kunne intervju, eller gjennom snowball sampling-metoden som tidligere beskrevet.

For Gruppe 2 var rekrutteringen av informanter enklere, da vi ofte kunne finne kontaktinformasjonen til aktuelle ressurspersoner med erfaringen eller kunnskapen vi trengte gjennom enkle søk på internett. Initial kontakt med ressurspersoner i direktoratene, organisasjonene eller de akademiske miljøene vi har intervjuet ledet ofte til henvisninger til nye ressurspersoner innenfor samme organisasjon eller i andre organisasjoner som kanskje kunne ha utfyllende informasjon på områdene av interesse. For en komplett liste over intervjuobjekter og øvrige ressurspersoner i Gruppe 2, se Vedlegg G.

4.3 Tidshorisont

I startfasen til et forskningsprosjekt er det av betydning å gjøre en avgrensning med hensyn til tidshorisonten forskningsdesignet skal ta utgangspunkt i (Saunders, Lewis & Thornton, 2012). For masteroppgaver er det vanlig å ha ett semester til rådighet, og det har også vært tilfelle for vår oppgave. Denne korte tidshorisonten gjør at longitudinelle studier, som måler endringer for observasjonsenhetene over tid, blir vanskelige å gjennomføre (Hellevik, 1999). Med bakgrunn i den begrensede tidsperioden som er tilgjengelig har vi valgt å utføre et tverrsnittsstudie, som vil si at vi innhenter datamateriale fra våre intervjuer på kun ett

tidspunkt for hvert intervjuobjekt. Intervjuene våre er dog gjennomført på ulike tidspunkt i løpet av perioden 10.02.2017 – 16.06.2017, noe som har måttet være tilfelle grunnet vårt kontinuerlige arbeid med å komme i kontakt med nye informanter. Ettersom vi benyttet oss av snowball sampling-metoden (Hellevik, 1999) både for asylsøker-informantene våre og også i noen grad for ressursperson-gruppen, fikk vi flere intervjuer underveis i forskningsperioden som vi ikke visste vi ville få da tidsplanen ble utarbeidet ved prosjektets start. Dette har ført til at vi har utført intervjuer frem til relativt sent i forskningsperioden, og har gjort selve skrivingen til en dynamisk prosess som kontinuerlig har tatt nye vendinger. Vårt tverrsnittsstudie består altså av datamateriale samlet inn fra et sett med informanter i perioden 10.02.2017-16.06.2017, og gir et empirisk bilde av situasjonen rundt midlertidig arbeidstillatelse slik den foreligger i nevnte periode. Det hadde vært svært interessant å utvide prosjektets tidshorisont for eksempelvis å følge grupper av asylsøkere med og uten midlertidige arbeidstillatelser over tid for å se hvordan disse forskjellige gruppene klarer seg i arbeidslivet etter oppholdet på asylmottak. Dette har dessverre ikke vært mulig gitt denne masteroppgavens tidsbegrensninger.

4.4 Intervju som metode

Å bruke intervjuer som metode er en tilnærming som krever grundige forberedelser. I tillegg fordrer det omfattende prosessering av datamaterialet som samles inn. Disse prosessene er forklart i det følgende.

4.4.1 Utforming av intervjuguide

Vi utviklet to intervjuguider (se Vedlegg A og B) for henholdsvis intervjuene med Gruppe 1 og Gruppe 2. Før utformingen av intervjuguidene gjorde vi et grundig søk på tidligere litteratur, for å vite hvilke typer spørsmål og fremgangsmåter som på best mulig måte ville kunne skaffe svar som belyser vår problemstilling. De teoretiske rammeverkene vi har valgt for analyse var også en viktig faktor for utforming av intervjuguidene. Det at vi deler våre informanter opp i to grupper – Gruppe 1: Asylsøkere og flyktninger, og Gruppe 2: Ressurspersoner – gjorde sitt for at både intervjuguidene og fremgangsmåten for intervjuene var noe forskjellig for de respektive gruppene. Felles for begge var imidlertid at vi forsøkte å identifisere potensielle nytte- og kostnadsfaktorer knyttet til midlertidig arbeidstillatelse.

Gjennom Gruppe 1 ønsket vi i hovedsak å identifisere hvordan midlertidig arbeidstillatelse påvirker integrering generelt og arbeidsmarkedsintegrering spesielt gjennom denne gruppens oppfatning av virkeligheten. På bakgrunn av dette benyttet vi i stor grad Ager og Strangs (2008) tidligere beskrevet rammeverk for utforming av spørsmålene. Årsaken til dette valget var den systematiske oppdelingen av de ulike elementene som samlet sier noe om graden av integrering. Ager og Strangs (2008) studie (jf. *Kapittel 3.2*) skapte en tydelig definisjon av begrepet integrering, gjennom grundig litteraturgjennomgang etterfulgt av 62 semistrukturerte dybdeintervjuer av asylsøkere og flyktninger. Når vi kobler elementene i dette rammeverket sammen midlertidig arbeidstillatelse kan vi altså si noe om hvordan midlertidig arbeidstillatelse påvirker integrering. Vi antar på bakgrunn av omfanget til Ager og Strangs (2008) initiale studie at de har lyktes i å identifisere relativt universelle faktorer som faktisk har en påvirkningskraft for integrering av flyktninger, og at validiteten i denne studien sørger for at faktorene har en overføringsverdi også for flyktninger i Norge. Denne antakelsen understøttes av rammeverkets anerkjennelse, hvor blant annet FN benytter rammeverket i sine studier. Dermed gir rammeverket oss et solid fundament for våre intervjuer, til tross for at prosjektets tidshorisont ikke har tillatt oss å intervju like mange informanter fra Gruppe 1 som Ager og Strang (2008) gjorde.

Muligheten til å identifisere og måle kostnadssiden ved midlertidig arbeidstillatelse er noe begrenset gjennom Gruppe 1, ettersom denne gruppen ikke nødvendigvis kjenner til de administrative og organisatoriske kostnadene systemene rundt dem krever. Dette måtte vi forsøke å undersøke gjennom Gruppe 2: Ressurspersoner. Fremgangsmåten for intervjuguiden for denne gruppen var derfor noe annerledes. Denne gruppen skulle ikke fortelle om sine subjektive opplevelser av et fenomen, men heller om sin faglige kunnskap på området midlertidig arbeidstillatelse. Derfor fant vi det hensiktsmessig å holde spørsmålene mer åpne, da dette er personer som gjerne sitter på mer faktakunnskap om temaet enn oss, og som i større grad selv forstår hvilke elementer vi kan ha interesse av å høre om. Vi fokuserte imidlertid også for denne gruppen spørsmålene inn på potensielle kostnads- og nyttefaktorer knyttet til midlertidig arbeidstillatelse. Disse spørsmålene ble først stilt relativt åpne, før vi utover i intervjuene stilte spørsmål som i større grad var knyttet opp mot de teoretiske rammeverkene vi har benyttet, slik som Ager og Strangs (2008) integreringsmodell. I tillegg til dette utformet vi spørsmål rundt faktorer som Gruppe 1 ikke har forutsetninger for å svare

på, slik som for eksempel administrasjonskostnader og oppfattelse av legitimitet i regjeringens ID-krav.

Senere i denne studien (jf. *Kapittel 5.2*) vil direkte kostnader knyttet til midlertidige arbeidstillatelser diskuteres, og særlig da potensielle administrasjonskostnader (*Kapittel 5.2.2*). Regjeringen hevder også at dersom man lempet på ID-kravet for midlertidig arbeidstillatelse, vil dette medføre en betydelig indirekte kostnad for samfunnet i form av økt asyltilstrømming (jf. *Kapittel 5.2.1*). Å undersøke disse kostnadene gjennom spørsmål rettet til Gruppe 1 er utfordrende fordi regjeringen i liten grad spesifiserer hvilke faktorer som her inngår. Vi utformet imidlertid spørsmål som utforsket årsaken til at informantene i Gruppe 1 valgte Norge som mottaksland, og hvilket informasjonsgrunnlag de hadde om Norge på forhånd. Dette ble gjort for å etablere hvorvidt mulighetene for (mot) midlertidige arbeidstillatelser fungerer som en positiv (negativ) pull-faktor for asyltilstrømmingen i Norge.

4.4.2 Utførelse av intervjuet

Vi gjennomførte til sammen 24 intervjuer, hvorav 11 var med nåværende eller tidligere asylsøkere og 13 var med den øvrige grupperingen av ressurspersoner. Hvert intervju hadde en varighet på mellom 40 og 60 minutter. I forkant av hvert intervju fikk våre informanter via telefon eller e-post informasjon om hensikten med denne studien, og deres rolle i den. De ble også informert om hvor lang tid intervjuet ville ta. På bakgrunn av et prøveintervju fant vi at mellom 40 og 60 minutter var en god indikasjon, og i alle tilfeller overholdt vi dette. Ved det fysiske møtet ble informantene igjen briefet om studiens hensikt, og for Gruppe 1 forklarte vi hvordan de ville bli anonymisert, mens Gruppe 2 ble tilbudt anonymisering. Fire av informantene i Gruppe 2 ønsket dette. Under intervjuene med Gruppe 1 ønsket vi å benytte oss av lydopptak, og vi forsikret oss derfor om at dette var i orden for informanten. Videre informerte vi om konfidensialiteten rundt våre data, og forklarte hvordan vi sikret dette – både for korrespondansen i forkant, lydfilene, notatene og etterarbeidet. Vi opplevde at våre informanter var tilfreds med måten vi presenterte studien og behandlingen av data.

I etterkant av hvert intervju vi gjennomførte, renskrev vi intervjunotatene våre for å opprettholde mest mulig oversiktlige intervjudokumenter i henhold til standard prosedyre for prosessering av intervjutekster (Adu, 2013). Deretter anonymiserte vi intervjuene og

opprettet koblingsnøkler mellom intervjuobjekter og intervjutekstene i henhold til gjeldende retningslinjer for oppbevaring av personverninformasjon (NSD, 2017). Under intervjuene ble intervjuguidene for henholdsvis Gruppe 1 og Gruppe 2 brukt som veiledende skjema for spørsmålene vi stilte, og derved retningene intervjuene tok. Allikevel er en av styrkene ved semi-strukturerte intervjuer at man opprettholder en grad av fleksibilitet under intervjuprosessen (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012), og dette gjorde at vi i enkelte tilfeller kunne stille oppfølgingsspørsmål der det dukket opp interessante vinklinger som vi under utformingen av intervjuguiden ikke hadde tatt med. Disse nye vinklingene ble ofte inkorporert i intervjuguiden før neste intervju for å få det med som et element i de fremtidige intervjuene. Til tross for disse avvikene holdt vi oss stort sett til spørsmålene i intervjuguiden, og opplevde at spørsmålene våre var godt utformet, da vi stort sett fikk relevante svar på de fleste spørsmålene.

Under tre av intervjuene våre med Gruppe 1-informantene brukte vi tolk, da disse informantene ikke behersket tilstrekkelig norsk eller engelsk til å kunne besvare våre spørsmål forståelig. Enkelte av Gruppe 2-intervjuene ble avholdt av kun én av oss grunnet tids- og reisehensyn. Enkelte av Gruppe 2-intervjuene ble avholdt over telefon og skype.

4.5 Analyse av datamaterialet

Analyse av kvalitativt datamateriale består i å sortere, strukturere og gi mening til den innsamlede informasjonen (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). På bakgrunn av antallet intervjuer vi gjennomførte i forskningsperioden, samt lengden på hvert intervju, satt vi på en omfattende mengde datamateriale etter intervjuperioden. Grundig koding og analyse av dette innsamlede kvalitative datamaterialet bidrar til å forstå fenomenene som utspiller seg for våre respondenter, og bistår oss i utviklingen av klare argumentasjonsrekker på bakgrunn av datamaterialet våre respondenter har gitt oss (Saldana, 2013). I det følgende beskriver vi hvordan dette datamaterialet ble prosessert for å strukturere og analysere informasjonen.

Etter renskriving, anonymisering og sletting av taleopptak var gjennomført for alle intervjuene våre, startet vi en lang og krevende prosess med å bearbeide intervjuene for analyse. Vi utviklet et kodesystem som omfattet *koder*, *kategorier* og *konsepter* (Saldana, 2013). *Koder* er her tilbakevendende ord og uttrykk som dukker opp i flere intervjuer og representerer essenser eller særtrekk ved datamaterialet (Adu, 2013). *Kategorier* er samlinger

av koder, og *konsepter* finner sammenhenger mellom teori og empiri. En slik form for systematisering gjør det vesentlig mer praktisk å sammenfatte og prosessere store mengder kvalitativ informasjon på en hensiktsmessig måte (Creswell, 2013). Hovedformålet ved sammenfatningene var å redusere datamaterialet fra store og kompliserte intervjutranskripter til kortere og mer presise ideer og problemstillinger, uten å miste de dypere meningene som finnes i datamaterialet (Adu, 2013). Dette bidrar til å forstå fenomenene som utspiller seg for våre respondenter, og bistår oss i utviklingen av klare argumentasjonsrekker på bakgrunn av datamaterialet våre respondenter har gitt oss. Metoden tillater oss også å finne utsagn som er representative for gjennomgående tema som har fremkommet i flere av, eller alle, intervjuene våre.

Vi kodet og kategoriserte i hovedsak datamaterialet vårt etter det som kalles *verdikoding* (Saldana, 2013). Dette vil si at vi forsøkte å kode etter det vi opplevde var våre intervjuobjekters verdier, holdninger og forståelse av sin egen situasjon. Dette er en vanlig måte å kode intervjuer på når forskningsspørsmålet dreier seg om temaer som for eksempel utdanning, følelser av usikkerhet eller opplevelser av å bli diskriminert (Adu, 2013; Saldana, 2013). Vi var for eksempel interesserte i å undersøke asylsøkernes motivasjon for å velge Norge som asylland, deres bakenforliggende ønske om å bidra til norsk verdiskapning på arbeidsmarkedet, og deres grunnleggende holdning til det å arbeide i Norge. I tillegg har vi også til dels brukt *emosjonell koding*, som gjerne brukes når det er følelser som håpløshet, angst eller pessimisme som er gjenvendende tema (Adu, 2013). Særlig for asylantinformantene våre var dette i noen grad tilfelle, og vi søkte her å måle følelser som utilstrekkelighet ved lange venteperioder på mottak uten meningsfulle arbeidsoppgaver eller aktivisering. Vi ønsket også å undersøke intervjuobjektene opplevelse av å tildeles relativt få arenaer å kunne møte nordmenn på, samt deres følelser rundt å være lite produktive over lengre tidsperioder.

For å komme frem til konsepter og kategorier som kunne sammenfatte datamaterialet vårt på en effektiv og presis måte, bestod kodingsprosessen vår i å identifisere gjentakende begrep og ordbruk som dukket opp for flere av informantene, og gjerne da på samme spørsmål. Disse begrepene eller ordene, som vi så at var like for mange informanter, kalte vi *koder*. Ved å telle antall ganger hver kode ble brukt, og relatere dem til hvilken tematikk vi spurte om, kunne vi se hvilke begrep som viste seg å være viktige for informantene våre i forbindelse med de forskjellige temaene vi stilte spørsmål om, jamfør intervjuguiden for Gruppe 1

(Vedlegg A). Ved å finne de begrepene som gikk mest igjen for et stort antall av informantene våre innenfor hvert temafelt, kunne vi se begrepene i sammenheng og utarbeide hva slags *kategori* disse begrepene kunne sies å tilhøre. Til slutt satt vi igjen med 9 kategorier. Disse kunne delte vi inn i 4 overordnede *konsepter* (Adu, 2013), som på en god måte tilrettela for å koble funnene til det teoretiske rammeverket (Ager & Strang, 2008) presentert i *Kapittel 3.2*.

Ved å kode intervjuene og våre respondenters sitater som her beskrevet, var det mulig for oss å sortere og kategorisere kodene våre og se overordnede tematiske trekk som er vanskelig å trekke ut fra enkeltstående intervjuer. Disse tematiske trekkene, som fremkom både blant asylant-informantene samt intervjuene våre på kommune- og direktoratsnivå, gjennomgås i *Kapittel 5. Presentasjon av funn*. For den utfyllende listen over konseptene og kategoriene kodingen resulterte i, se Vedlegg D.

4.6 Evaluering av forskningsdesign

For at forskningsdata skal være troverdig og anvendelig, er det svært viktig at det innhentede materialet er både *reliabelt* og *valid* (Kirk & Miller, 1986). Spesielt i våre intervjuer med asylsøkere har dette vært viktig, da de i utgangspunktet kun representerer seg selv og sine subjektive meninger, i motsetning til ressurspersonene vi har intervjuet som i større grad representerer en profesjonell organisasjon eller større entitet. Reliabilitet i datamaterialet refererer her til hvorvidt informasjonen som er innhentet ville vært lik dersom forsøkene ble gjort på nytt. Dette vil si at for at vår studie skal være reliabel, vil våre informanter ha måttet svare tilnærmet likt dersom de ble intervjuet på nytt og på samme måte som under våre intervjuer med dem (Peräkylä, 2016). For å sikre reliabilitet i datamaterialet vårt i så stor grad som mulig, benyttet vi oss av semi-strukturerte intervjuer der de fleste spørsmålene var utformet på forhånd, slik at andre vil kunne benytte seg av samme fremgangsmåte som oss ved en senere anledning. I tillegg sørget vi for at alle intervjuene foregikk på rolige lokasjoner uten eksterne påvirkninger, slik at utenforstående faktorer ikke skulle påvirke intervjuet. Ofte (for Gruppe 1) ble intervjuene gjort på kontorer vi fikk låne på asylmottak, og for Gruppe 2 på kontorene til ressurspersonene vi intervjuet.

Ved å følge ovennevnte prosedyrer økes reliabiliteten til et intervju og gjør det mer sannsynlig at funnene vil kunne reproduseres gitt samme forutsetninger (Silverman, 2016). Samtidig må vi huske på at flere av informantene våre, særlig asylsøkerne vi har intervjuet, er i spesielt vanskelige livssituasjoner som potensielt vil prege svarene deres. De kan være under sterke emosjonelle belastninger som depresjon eller generell frustrasjon, og disse emosjonelle tilstandene vil kunne fordreie svarene deres til mindre reliable utsagn. Det kan tenkes at meninger som fremkommer i disse intervjuene ikke er det informantene ville svart under normaliserte omstendigheter, og at intervjuenes reliabilitet derfor svekkes. Samtidig skal det nevnes at normaliserte omstendigheter for denne gruppen er vanskelig å definere, da de som oftest kommer fra land preget av konflikt og uroligheter, har tilbakelagt lange og ofte farlige reiser, og nå er i et nytt land det vil ta lang tid å tilpasse seg til. Dette er noe vi har vært bevisste på fra vi påbegynte utformingen av intervjuguiden vår, og vi har vært spesielt oppmerksomme i løpet av intervjuene på om det virker som om det ligger emosjonelle undertoner bak informantenes svar. Der dette har skjedd, har vi vært ekstra påpasselige med å kontrollsjekke informasjon informantene kommer med.

Validitet i datamaterialet refererer til to spesifikke former for gyldighet, nemlig *intern* og *ekstern* validitet (Kirk & Miller, 1986). Validiteten til et prosjekt skal i hovedsak beskrive dets troverdighet, og om den innhentede informasjonen er kredibel og troverdig. Intern validitet søker å avgjøre om prosessene og fremgangsmåtene fra forskningsprosjektet målte det de søkte å måle. For vårt tilfelle må vi analysere hvorvidt spørsmålene vi stilte i våre intervjuer var riktig formulert slik at informantene våre skjønnte hva vi mente og følte de kunne svare ærlig. I tillegg bør ikke spørsmålene ha vært ledende, slik at vi fremprovoserte ord eller meninger informantene ellers ikke ville hatt (Peräkylä, 2016). For å forhindre å stille ledende spørsmål utformet vi intervjuguiden med stor grad av åpne spørsmål. For eksempel kunne vi spørre informantene våre “Hva er det beste med Norge?” oppfulgt av “Hvordan er dette annerledes enn hva du hadde forventet?” fremfor å spørre “Kom du til Norge fordi det var trygt eller på grunn av gode arbeidsforhold?” (jf. Vedlegg A).

Ettersom midlertidig arbeidstillatelse var primærfokuset for våre intervjuer, var det også viktig for oss å vite at informantene visste tilstrekkelig om tiltaket og muligheten til å uttale seg om det. Vi forsikret oss derfor alltid om at vi og informanten hadde en felles forståelse innledningsvis, slik at vi ikke ville kunne tolke svarene informanten ga oss feilaktig. En annen trussel mot intern validitet kan fremkomme i intervjuene der tolk måtte brukes på

grunn av manglende felles språkforståelse. I disse tilfellene kan det være fare for at mening og substans forsvinner fra vi ytrer spørsmål til spørsmålet når respondenten, eller fra respondenten avgir et svar og før det når oss. Vi presiserte i tilfelle der tolk ble brukt at det var svært viktig at tolken overbragte alle deler av både spørsmål og svar så ordrett og presist som mulig.

Mens intern validitet dreier seg om hvorvidt et forskningsdesign måler det det faktisk ønsker å måle, søker ekstern validitet å definere hvorvidt studiets konklusjoner kan generaliseres til andre situasjoner enn der målingene akkurat har blitt foretatt (Kirk & Miller, 1986). I vårt tilfelle vil et relevant spørsmål i så henseende være om våre funn kan generaliseres til å gjelde for alle flyktninger i Norge, eller eventuelt flyktninger i andre skandinaviske eller europeiske land (Peräkylä, 2016). Denne generaliseringen kan tradisjonelt sett gjøres på to forskjellige måter. Den første metoden er å finne det generiske fra det partikulære; altså å teoretisere på et overordnet og generelt nivå basert på det individer sier. Den andre måten er ved å generalisere forskjellige *muligheter* for ulike mønster. Disse forskjellige mulighetene vil i så fall kunne befestes i ulike situasjoner med forskjellige forutsetninger. Ettersom vårt forskningsdesign tar utgangspunkt i en kvalitativ metode basert på intervjuer med et relativt begrenset utvalg asylsøker, er den sikreste måten vi kan generalisere funnene våre på ved å tilegne dem til de spesifikke situasjonene vi har vært i. Det vil si at funnene potensielt kan generaliseres for relativt ressurssterke og utadvendte asylsøkere, men at de kanskje ikke vil gjelde i like stor grad for alle asylsøkere. Dette vil alltid være en utfordring ved kvalitative studier (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012), men det er heller ikke vår målsetning å måle statistisk signifikante sammenhenger i denne oppgaven.

En av de viktigste truslene mot validiteten i kvalitative analyser, da særlig oppgaver som benytter seg av intervju som metode, kan være at intervjuobjekter eller informanter søker å påvirke utfallet av studien og derfor fremstiller situasjoner på en uriktig måte (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Noen av asylsøkerne vi intervjuet hadde for eksempel ikke fått innvilget oppholdstillatelse, og kunne potensielt hatt et ønske av å ville gi de “riktige svarene” i den tro at vi som intervjuere og autoritetspersoner ville kunne positivt påvirke søknadene deres om opphold (Aarset & Brekke, 2009). I så måte var det svært viktig for oss å klargjøre innledningsvis i hvert intervju at vi ikke på noen måte hadde befattning med eller var utsendt av norske myndigheter, og at svarene informantene ga oss kun ville brukes i en akademisk oppgave. For å motvirke mulighetene for at informantene våre skulle gi oss svar

de trodde vi ønsket å høre, var det også viktig for oss å poengtere anonymiteten deres ved inngangen til hvert intervju. Ved å understreke at svarene deres ble anonymisert, ønsket vi å illustrere at svarene informantene ga ikke ville kunne knyttes til dem etterpå, og således ikke ville kunne brukes i hverken positiv eller negativ forstand i tilknytning til dem selv eller deres søknad om oppholdstillatelse. Anonymitet tjente altså både et forskningsetisk og et validitetsfremmende hensyn under våre intervjuer. Vi opplevde at denne strategien fungerte godt, og i motsetning til Aarset og Brekke (2009), som opplevde at én av informantene i etterkant av intervjuet spurte hvordan dette kunne hjelpe vedkommendes asylsøknad, opplevde vi ingen tilfeller der informantene virket å misforstå våre roller.

Ønsket om å portrettere fakta på en viss måte kan gjelde for Gruppe 2-intervjuene våre i samme grad som for Gruppe 1. Ressurspersoner i blant annet utlendingsforvaltningen kan tenkes å ha et ønske om å fremstille sine arbeidsplasser, arbeidsgivere, eller egne innsatser på en spesifikk måte. Det viktigste for oss i møtet med denne potensielle utfordringen var å være bevisst at den fantes, å kryssjekke intervjuobjektens svar med tilgjengelige fakta på området i etterkant, samt å stille de samme spørsmålene til flere ressurspersoner som ikke hadde direkte befatning med hverandre. Den brede sammensetningen av intervjuobjekter fra Gruppe 2-utvalget har vært viktig for å unngå at oppgaven fokuserer på den ene eller den andre subjektive oppfatningen om midlertidig arbeidstillatelses innvirkning på integrering.

Silverman (2016) skriver at ved bruk av kvalitative forskningsmetoder er det viktig å ikke blande sammen respondentenes subjektive opplevelser med objektiv realitet. Som forsker må man være bevisst dette skillet, og evne å kritisk analysere respondentenes svar. Herunder ligger også viktigheten av å se på intervjuet som en dynamisk prosess. For å kunne forstå våre respondenter så godt som mulig var vi avhengige av å ikke benytte oss av for strukturerte spørreskjemaer, da dette ville hindret oss i å kunne stille relevante, og iblant kritiske oppfølgingsspørsmål (Gubrium & Holstein, 2016). Dette har vist seg nødvendig ved flere anledninger, og har gitt oss rikt og dypt primærdatabasemateriale, slik hensikten med eksplorerende studier er. Ettersom mye av vårt datamateriale er hentet fra subjektive kilder med individuelle oppfatninger og potensielle ønsker om å portrettere virkeligheten på bestemte måter, har vi søkt å styrke oppgavens interne validitet ved å hente inn datamateriale, utsagn, intervjuer og kunnskap fra ulike grupper som kan stilles opp mot hverandre i det som kalles komparative prøver. Dette er delvis grunnen til inndelingen av intervjuene våre i to grupper, og har også ført til at sekundærkildematerialet vårt er svært omfattende.

Saunders, Lewis & Thornhill (2012) skriver om studiers *generaliserbarhet*, altså i hvilken grad forskningens funn kan generaliseres til andre lignende land, situasjoner eller personer. Som følge av vår kvalitative fremgangsmåte, som baserer seg på et relativt begrenset utvalg av mennesker, er fullstendig generaliserbarhet vanskelig å hevde for denne studien. Våre funn vil antageligvis kunne være gjeldende for relativt ressurssterke og selvdrevne flyktninger (slik som mange av våre informanter var, jf. *Kapittel 5*), men kanskje ikke i like stor grad for mindre ressurssterke individer. Her trengs kvantitative tilnærminger for å skape et fullt bilde og for å kunne hevde fullstendig generaliserbarhet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012).

I gjennomgangen og analysen av vårt sekundærdatomateriale har vi måttet være bevisste at flere tenketanker og forskningsinstitusjoner kan ha politiske agendaer eller orienteringer. Dette har preget tilnærmingen vår til flere rapporter vi har brukt som kilder, og også i enkelte av intervjuene med ressurspersonene i Gruppe 2. I tillegg må man som forsker (og leser) være bevisste at statistikk og datamateriale kan fremstilles på svært ulike måter for å illustrere temaer fra forskjellige vinkler og med ulik hensikt (Corbin & Strauss, 2016). I vår gjennomgang av tidligere rapporter, analyser og statistikk har vi vært svært bevisste ulike slike fremstillinger, for eksempel i forskjellige definisjoner av sysselsetting, arbeidsledighet, hva som klassifiseres som fast arbeid eller i utregninger av økonomiske kostnader tilknyttet flyktninger og integrering. Dette er kompliserte beregninger og statistiske analyser, og kan potensielt fordreie hvordan en sak oppfattes.

4.7 Forskningsetikk og anonymisering

Forskningsetikk er fagfeltet som omhandler spørsmålene rundt sømmeligheten til valg og oppførsel man kan stå overfor som forsker (Pedersen, 2015). I særlig grad er det viktig at forskere vurderer hvordan deres handlinger og fremgangsmåter påvirker dem som er gjenstand for forskningsarbeidet, samt andre som vil kunne bli påvirket av arbeidet. Å vurdere effektene og påvirkningen av arbeidet er viktig i alle deler av forskningsprosessen, og grunnene er både etiske og juridiske (Pedersen, 2015). På den etiske fronten har vi tatt forholdsregler for å unngå å presse våre intervjuobjekter til å stille opp til intervjuer, blant annet ved å gå gjennom mottaksledere for å finne intervjuobjekter fremfor å tilnærme oss

dem direkte. På den juridiske siden har vi fått godkjent forskningsprosjektet hos Norsk Senter for Forskningsdata (NSD).

I kvalitative undersøkelser er det svært viktige å kunne vise til gode anonymiseringsløsninger slik at respondenter og informanter i så stor grad som mulig føler seg trygge i intervju situasjonen (Creswell, 2013). Dette tilrettelegger for økt åpenhet, ærligere tilbakemeldinger og derfor et bedre datagrunnlag (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). For å ivareta våre informanternes ærlighet og trygghetsfølelse, har det vært viktig for oss å gjennomføre forskning av høy etisk standard. Våre informanter har alle fått utlevert et informasjonsskriv i forkant av intervjuene (Vedlegg C) som informerer dem om forskningens formål, fremgangsmåte og personvernstiltak. Herunder ligger informasjon om at informantene som ønsker å være anonyme ikke vil være mulig å identifisere i den ferdige oppgaven, og at hverken navn, deres konkrete tilknytning til spesifikke asylmottak eller alder vil trekkes frem. Derfor bruker vi kun landbakgrunn, mottaksfylke og til dels kjønn som beskrivende faktorer for våre informanter i denne oppgaven. Dette gjør at vi overholder generell forskningsetikk og alltid lar det være mer enn 6-10 individer per enkelte "gruppe" mennesker vi har hentet informanter fra, slik som "flyktninger fra Syria i Hordaland". Dette har vi gjort for å forhindre at det skal være mulig å identifisere individer personlig ut fra informasjonen som fremkommer i denne oppgaven. Dette har også sin bakgrunn i de juridiske kravene som stilles av Utlendingsdirektoratet og Norsk Senter for Forskningsdata når et forskningsprosjekt omhandler sårbare menneskegrupper slik som asylsøkere (NSD, 2017). I så henseende ble også alle lydopptak fra intervjuer slettet direkte etter at vi hadde renskrevet intervjuene våre, og vi utviklet koblingsnøkler mellom hver intervju-utskrift og dets respektive intervjuobjekt. Denne koblingsnøkkelen gjorde at hvert intervju ble aidentifisert umiddelbart etter det var gjennomført, og sikret at eventuelle uvedkommende ikke vil kunne koble intervju-utskriftene våre til konkrete informanter. Koblingsnøkkelen ble til enhver tid oppbevart lokalt lagret på en annen PC enn der intervjuene ble skrevet, og begge PCene samt de aktuelle dokumentene var passordbeskyttede. NSDs godkjenning av denne studiens fremgangsmåte og tematikk finnes i Vedlegg H.

4.8 Avsluttende betraktninger vedrørende asylsøkere som informasjonskilde

Et forskningsdesign som i relativt stor grad baserer seg på intervjuer med asylsøkere som primærkilder, setter svært høye krav til de etiske betraktningene rundt både forarbeid, gjennomføring av intervjuer og behandling av innsamlet datamateriale i etterkant. Vi har gjennomført intervjuer med mennesker som har vært, og flere som fremdeles er, i svært utfordrende og belastende situasjoner. Vi har derfor utfordret oss selv på de etiske problemstillingene vi mener er viktige under en slik studie, og har hentet inspirasjon fra de etiske betraktningene i Aarset og Brekkes (2009) studie om asylsøkeres valg av mottaksland.

En etisk utfordring i utformingen av vårt forskningsdesign var hvilke livssituasjoner våre informanter fra Gruppe 1 var i. Mens noen av informantene våre hadde fått innvilget oppholdstillatelse nylig, var det flere som ikke hadde fått innvilget oppholdstillatelse enda og derfor levde med en stor grad av usikkerhet for fremtiden i hverdagen. Vi ble nødt til å balansere ønsket om å få så mange informanter som mulig med vissheten om at vi potensielt risikerte å utsette intervjuobjektene for ekstra og unødig stress eller komplikasjon i hverdagen. Etersom asylsøkere er en relativt utilgjengelig gruppe mennesker å komme i kontakt med, og mange av våre informanter ble rekruttert til vår studie gjennom lederne på sine respektive asylmottak og gjennom snowball sampling-metoden, var det særdeles viktig for oss å presisere overfor mottakslederne, og informantene da dialog først var etablert, at intervjuet ikke var noe de måtte gjennomføre dersom de ikke absolutt ønsket det. Vi ga også informantene anledning til å trekke seg fra intervjuet før vi startet. Det var viktig for oss å gi informantene denne muligheten, da et av de grunnleggende prinsippene for å bruke intervjuer som metode for datainnsamling er at intervjuobjektene frivillig ønsker å delta (Lewis, Saunders & Thornhill, 2012). Når deler av rekrutteringen av informanter gikk gjennom mottaksledere var det vanskelig for oss å være sikre på at ikke deres deltagelse på noen måte var blitt aktivt oppfordret til av disse ressurspersonene (Aarset & Brekke, 2009). Det var derfor svært viktig for oss å understreke i våre innledende møter med mottaksledere at de ikke på noen måte måtte fremtvinge deltagelse til våre intervjuer. Vi opplevde at mottakslederne var enige i denne vurderingen, forstod utfordringen og håndterte den på en etisk ømfintlig måte.

Aarset og Brekke (2009) nevner også en annen utfordring ved intervjuer av asylsøkere som innsamlingsmetode, nemlig en potensiell manglende samfunnsforståelse for den norske konteksten hos informantene. En slik manglende forståelse, for eksempel grunnet lite velfungerende offentlige og akademiske miljøer i hjemlandet, kan blant annet resultere i et sammenflytende inntrykk av autoritetspersoner hos asylsøkerne. Dette kan gjøre at enkelte ikke forstår skillet mellom oss som rent akademiske intervjuere og andre utsendinger for myndighetene (Aarset & Brekke, 2009), og kan skape misforståelser av konteksten og bakgrunnen for intervjuene vi gjennomfører. Dette har vi vært bevisste i utformingen av informasjonsskrivet vi fremla i forkant av intervjuene, samt i presentasjonen av oss selv og intervjuets formål ved inngangen til hvert intervju vi har gjennomført. I motsetning til Aarset og Brekke (2009), har vi ikke opplevd tilfeller der vår rolle og konteksten for intervjuet har virket uklart for informantene etter denne introduksjonen var gjennomført. Vi har heller ikke opplevd at informanter ønsket å trekke seg, da de ble presentert med denne muligheten.

En etisk betraktning som har vært tungtveiende underveis i dette prosjektet har vært vår potensielle innvirkning på intervjuobjektene livssituasjon i etterkant av studien. Vi har ikke fått tilbakemeldinger vedrørende negative konsekvenser for informantene våre etter intervjuene ble gjennomført, tvert imot har vi fått positive tilbakemeldinger fra flere av våre informanter som syntes det var hyggelig og interessant å kunne bidra. Allikevel er det slik at dersom vår studie skulle konkludere med at midlertidig arbeidstillatelse ikke fungerer som et positivt arbeidsmarkedsintegreringstiltak, vil det potensielt spille inn som et bidrag i den offentlige debatten som et argument *mot* innvilgelser av slike arbeidstillatelser. Dette vil potensielt kunne gå direkte utover de av våre intervjuobjekter som enda ikke har fått innvilget oppholdstillatelse, men i enda større grad treffe asylsøkere som nettopp har kommet til Norge eller som kommer til å ankomme i fremtiden. Dersom vår konklusjon skulle bli negativ, vil vi ha utført en studie som i negativ forstand indirekte påvirker nettopp den gruppen mennesker vi har søkt informasjon fra. Til tross for at dette har vært en etisk problemstilling vi lenge har vært oppmerksomme på, har vi valgt å gjennomføre studiet. Begrunnelsen er at vi mener et kvalitativt og objektivt bidrag til den offentlige debatten omkring temaet midlertidig arbeidstillatelse er nødvendig og vil være hensiktsmessig uansett utfall.

En siste forskningsetisk utfordring ligger i våre egen gjengivelse og tolkning av datamaterialet vi har innhentet. Forskning skal alltid tilstrebe å gi et objektivt bilde av sannheten. I kvalitativ forskning setter dette svært strenge krav til forskernes objektivitet i

fremstillingen av det innhentede datamaterialet (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Dersom man har en innledende hypotese ved forskningsprosjektets start, vil det alltid være en fare for at spørsmål stilles på en ledende måte eller at informanters svar plukkes ut på en måte som underbygger hypotesen, men ser bort ifra dens motargumenter. Vi har gjennom hele forskningsprosjektets varighet vært oppmerksomme på å opprettholde en objektiv tilnærming til informanter og i intervjusettinger, og har forsøkt å være kildekritiske i både tolkning og gjengivelse av litteratur og intervjuer. Etersom vi har møtt svært vanskeligstilte individer ved flere anledninger, har det vært særdeles viktig for oss å debriefe hverandre og nullstille mellom hvert intervju. Dette har i enkelte tilfeller vært krevende, og det er vanskelig å sikre total objektivitet. Vi opplever likevel at vår tilnærming til informanters utsagn og andre kilder har vært objektiv og undersøkende fremfor preget av et ønske om å bevise en bestemt hypotese.

5. Presentasjon og drøfting av funn

For presentasjonen av funnene vi har gjort gjennom våre intervjuer har vi valgt å gjøre en rekke oppdelinger for at presentasjonen som fremstå så oversiktlig som mulig. Gjennom intervjuene våre har vi identifisert fire hovedkonsepter (jf. *Kapittel 4.5*) som oppsummerer essensen i datamaterialet vårt. Disse er *Interaksjon*, *Økonomiske forhold*, *Livskvalitet* og *Stabilitet og trygghet*. En samlet og fullstendig oppstilling av disse finnes i Vedlegg D. For å besvare forskningsspørsmålet vårt vil vi først presentere de funnene som sier noe om hvordan midlertidig arbeidstillatelse vil kunne påvirke arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger, og her brukes de tre første konseptene fra vår dataanalyse. Vi vil også presentere de potensielle nyttegevinstene midlertidig arbeidstillatelse vil kunne medføre for norsk økonomi. I så henseende er det særlig intervjuene med Gruppe 1 (asylsøkere og flyktninger) som fremkommer i denne sekvensen. Likevel forekommer det informasjon fra Gruppe 2 (ressurspersoner) også her, særlig som faglig understøtting av uttalelsene fra Gruppe 1.

For å besvare hele forskningsspørsmålet vår vil vi også presentere funnene for hvilke kostnader en økning i midlertidige arbeidstillatelser vil kunne ha for norsk økonomi. Dette har vi delt inn etter det litteratur og intervjuer har vist oss å være mest aktuelt: 1) administrasjonskostnader og 2) kostnader tilknyttet lemping av ID-krav. Her fungerer intervjuer med Gruppe 2 (ressurspersoner) og europeisk litteratur vedrørende

arbeidsmarkedsintegrering som datamateriale. I sistnevnte delkapittel fremkommer også det fjerde og siste konseptet vi har identifisert gjennom intervjuene våre med Gruppe 1, nemlig *Stabilitet og trygghet*.

5.1 Arbeidsmarkedsintegrering og potensielle nyttegevinster

I løpet av kodingsprosessen av intervjuene våre fremkom tre konsepter vi vurderte det hensiktsmessig å gruppere som hovedinndelinger for å illustrere nyttesiden av økte innvilgelser av midlertidige arbeidstillatelser. Disse er presentert nedenfor, med tilhørende underinndelinger. De tre konseptene vi har identifisert gjennom intervjuene våre hva gjelder midlertidige arbeidstillatelsens mulige påvirkning på arbeidsmarkedsintegrering er *Interaksjon, Økonomiske forhold, og Livskvalitet*.

5.1.1 Interaksjon

Interaksjonen mellom flyktninger eller asylsøkere og innfødte vil ifølge Ager og Strang (2008) være viktig for integrering, jamfør *Kapittel 3.2*. Vi opplevde gjennom våre intervjuer hvordan informantene klassifiserte dette som svært viktig, og hvordan midlertidig arbeidstillatelse kan være en pådriver for denne interaksjonen. Vi vil trekke frem kategoriene *Språkpraksis, Aktivisering og motivasjon* og *Nettverk* som de tre kategoriene som inngår i det overordnede konseptet *Interaksjon*. Vår forskning viser at det på generelt grunnlag er svært lite aktivitet og kontakt med mennesker for beboere på asylmottak, og at midlertidig arbeidstillatelse bidrar til å skape arenaer for slik kontakt. Under presenterer vi en tabell med konseptet *Interaksjon* og konseptets tilhørende kategorier og koder, før vi presenterer totaliteten av funnene nærmere kategori for kategori.

KONSEPT: INTERAKSJON		
Kategorier	Beskrivende sitater	Koder
Språkpraksis	"Jeg har jobbet frivillig som besøksvenn for eldre og syke hos Røde Kors i flere måneder. Dette har hjulpet meg godt på det norske språket" (Informant 5)	Snakke, norsk, språk, lære, bruke språket, kontakt, dialog, møte, bli kjent
	"Hvis asylsøkere kan jobbe mens de venter på opphold, kan de gå rett inn praksisplasser, uten å trenge så lang tid på skole. Sånn kan de få fast jobb raskere" (Jinda Meslem Wali, Hero National Council)	
	"Da jeg gikk rundt og leverte søknader snakket jeg mye med folk. Jeg tror det er sånne ting som kan gjøre at man blir flinkere til å snakke norsk" (Informant 1)	

Aktivisering og motivasjon	<i>"Hvis vi kan få lov til å jobbe kan vi lære språk, få kontakt med norske mennesker. Det er viktig å ha en jobb for å integreres" (Informant 7)</i>	<i>Aktiv, passiv, motivert, motivasjon, venner, kontakter, frivillig, norsk, noe å gjøre</i>
	<i>"Da jeg sendte inn søknader fikk jeg beskjed om at jeg ikke var god nok i norsk. Da ville jeg bare jobbe enda hardere og trene mer enn jeg "må" gjennom undervisningen. De sa at jeg kunne komme tilbake når jeg var blitt bedre." (Informant 2)</i>	
	<i>"Jeg hadde mange erfaringer på (asylmottaket) med frivillig arbeid, og jeg fikk mange venner. Dette gjorde at jeg hadde venner jeg kunne besøke, og som kunne besøke meg. Jeg fikk noe å gjøre, og mennesker å snakke med" (Informant 11)</i>	<i>Venner, kontakter, jobb, arbeid, hjelpe meg, skaffe meg jobb, kollega, frivillig</i>
	<i>"De to tingene som er aller viktigst for god integrering er å lære norsk språk og å få norske referansepunkter. Dette kan være norske venner, kolleger eller kunder man må forholde seg til på en arbeidsplass. Det er bare ved sosial omgang med nordmenn at asylsøkere kan lære alle nyansene som ligger imellom linjene i norsk kultur og væremåte" (Mottaksleder, Hordaland)</i>	
	<i>"Jeg har snakket med veldig mange mennesker for å prøve å få jobb. Jeg tror jeg kan komme tilbake til noen av de når jeg blitt bedre i norsk" (Informant 1)</i>	

Tabell 6: Fremstilling av konseptet Interaksjon med tilhørende kategorier, koder og utvalgte sitater.

Språkpraksis

Det er liten tvil om at språk er viktig for integrering, og vi ser også dette gjennom flere studier (Liebig & Schmidt, 2016; Thorshaug & Valenta, 2011; Tronstad, 2015, Ager & Strang, 2008). For vår studie vil spørsmålet altså være hvordan midlertidig arbeidstillatelse kan være med på å påvirke denne språkkunnskap i positiv forstand.

"Før jeg fikk jobb snakket jeg nesten bare med nordmenn hvis jeg for eksempel skulle i butikken og handle. Nå snakker jeg norsk med nordmenn hver gang jeg er på jobb"

- *Informant 3 (Mannlig asylsøker, Syria)*

De av informantene våre som arbeidet under asylperioden rapporterte at arbeidstiden var den perioden de i størst grad praktiserte norsk. Denne effekten ble noe dempet hos Informant 4, da hans arbeidssted er en "innvandreforretning", der øvrig personal prater informantens

morsmål. Hoveddelen av kundene er også mennesker som snakker samme språket. Han forteller følgende:

"Jeg snakker ikke så mye med nordmenn. Men innimellom kommer det nordmenn til butikken jeg jobber i, og da er det veldig gøy å få øve seg på norsk i en "ekte" situasjon. Ikke bare i norskundervisning"

- *Informant 4 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Vi ser av dette utsagnet at det å *praktisere* språklæringen oppleves som motiverende for asylsøkerne, som deltar i språkundervisning på mottakene. Til tross for at Informant 4 ikke opplever disse situasjonene så ofte, er det tydelig at denne praksisen kan oppleves motiverende. Flere av informantene som ikke hadde arbeid under asylperioden, arbeidet frivillig hos Røde Kors. Disse rapporterte om flere av de samme positive konsekvensene av dette; deriblant språkpraksis:

"Jeg har jobbet frivillig som besøksvenn for eldre og syke hos Røde Kors i flere måneder. Der snakker jeg masse med norske mennesker. Det har hjulpet meg godt på det norske språket"

- *Informant 5 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Flere studier underbygger påstanden om at integreringseffektene av frivillig arbeid og lønnet arbeid kan sammenliknes med hverandre, se Thorshaug og Valenta (2011), Brochmann II-utvalget (NOU 2017: 2), eller Skutlaberg et al. (2014). Djuve og Kavli (2015) argumenterer for at deltakelse i frivillige organisasjoner kan være med på å effektivisere tiden det tar for en flyktning å skaffe arbeid. Dette hevder de skjer gjennom hovedsakelig språkpraksis og stiftelse av bekjenskaper.

Dersom effektene frivillig arbeid har på integrering kan sammenliknes med de effektene man ville sett ved lønnet arbeid gjennom midlertidig arbeidstillatelse, vil den mest presserende forskjellen mellom de to formene for arbeid ligge i nettopp lønnen. Med denne antakelsen kan vi til en viss grad overføre funnene fra informantene som driver med frivillig arbeid til hvordan situasjonen ville vært dersom det hadde vært lønnet arbeid grunnet midlertidig arbeidstillatelse. Både Informant 5 og Informant 6 hevder at det frivillige arbeidet var den

viktigste arenaen de hadde for å praktisere, og lære, norsk. Begge var også av den oppfatning at tilsvarende læring ville vært mulig gjennom lønnet arbeid, men at motivasjonen, og kravet, til deltakelse ville vært høyere ved sistnevnte.

"Mennesker vet ikke alltid sitt eget beste. Man kan ikke tvinge noen til å jobbe frivillig selv om alle hadde trengt det"

- *Informant 11 (Mannlig asylsøker, DR Kongo)*

Våre funn viser også at bare det å få innvilget sin søknad om midlertidig arbeidstillatelse i seg selv kan fungere som en positiv faktor for integrering. Hele prosessen rundt det å søke jobb er en arena som åpner opp for praktisering og erfaring knyttet til norsk språk.

"Da jeg gikk rundt og leverte søknader snakket jeg mye med folk. Jeg tror det er sånne ting som kan gjøre at man blir flinkere til å snakke norsk"

- *Informant 1 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Våre informanter viser på generelt grunnlag at det å søke jobb involverte et økt fokus på å lære norsk raskt, både for å skrive CV, for å snakke med arbeidsgivere, eller rett og slett ved å innhente informasjon fra norske internettsider eller mottaksansatte.

Aktivisering og motivasjon

Jurist og politisk rådgiver i Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Mari Seilskjær, har arbeidet med integreringsspørsmål på et politisk plan siden 2009. I intervjuet med henne fremkommer følgende sitat vedrørende de positive effektene som kan oppleves ved midlertidig arbeidstillatelse, selv uten at arbeid faktisk oppnås:

"Mottaksansatte melder om at bare det å faktisk ha en mulighet til å jobbe, gjør at asylsøkerne er mere aktive. De jobber sammen med å lage CV og formulere søknader, og de oppsøker forskjellige arbeidsgivere i lokalsamfunnet. Den aktiviteten har integreringsgevinst, selv om bare et mindretall ender med å få arbeid."

- *Mari Seilskjær, jurist og politisk rådgiver, NOAS*

Denne uttalelsen stemmer godt med de funnene vi har gjort gjennom våre intervjuer. Her fremkommer det at midlertidig arbeidstillatelse kan virke motiverende og aktiviserende på den enkelte asylsøker. Informant 1 forteller at til tross for at han ikke fikk jobb mens han hadde midlertidig arbeidstillatelse, hadde selve tillatelsen flere positive effekter. Særlig trekker han frem prosessen rundt jobbsøknad som et viktig eksempel. Informant 1 fant det å skrive en CV og søknad på norsk krevende, men svært lærerikt. Han fikk hjelp av en nordmann tilknyttet mottaket han satt på til denne prosessen, slik at det fungerte som språkpraksis i både skriftlig og muntlig norsk. Videre forteller Informant 1 at prosessen rundt å oppsøke potensielle arbeidsgivere også var givende i henhold til praksis rundt det norske språket. Han fikk også tilbakemeldinger fra de potensielle arbeidsgiverne under denne prosessen, som lærte ham mye om hvordan den norske arbeidskulturen fungerer. Blant annet var han ikke klar over at Norge i så stor grad opererer med krav som fagbrev for så mange yrker, slik at dette ga ham motivasjon for videre utdanning.

Videre rapporterer flere av våre informanter om hvordan tilbakemeldinger på språkkunnskaper har påvirket deres motivasjon for å lære dette bedre:

"Da jeg sendte inn søknader fikk jeg beskjed om at jeg ikke var god nok i norsk. Da ville jeg bare jobbe enda hardere og trene mer enn jeg "må" gjennom undervisningen. De sa at jeg kunne komme tilbake når jeg var blitt bedre."

- Informant 2 (Mannlig asylsøker, Syria)

Også Informant 10, som var høyt utdannet fra Afghanistan, opplevde denne samme motivasjonseffekten gjennom innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse:

"Jeg var veldig opptatt av å bli flink i norsk (da jeg var asylsøker) sånn at jeg kunne bruke utdannelsen min. Nå snakker jeg masse norsk hver dag"

- Informant 10 (Mannlig asylsøker, Afghanistan)

Nettverksbygging

Informant 3 og Informant 4 forteller om hvordan interaksjonen de får med innfødte gjennom sitt arbeidsforhold er unik, og ofte den eneste interaksjonen de har med denne gruppen,

utover samtaler med de ansatte på mottakene. Annen kontakt er mer sporadisk, som for eksempel ved innkjøp på butikk.

Interaksjon kan føre til at asylsøkeren utvider sitt nettverk (Ager og Strang, 2008), som i sin tur kan gjøre det enklere for asylsøkeren å finne arbeid etter eventuell oppholdstillatelse.

"Jeg har fått beskjed om at jeg kan fortsette å jobbe her hvis jeg får oppholdstillatelse"

- *Informant 10 (Mannlig asylsøker, Afghanistan)*

Som vi ser kan dette være en svært direkte prosess, der det handler om å beholde den eventuelle jobben flyktingen hadde som asylsøker. Også informanter som har arbeidet frivillig forteller om dette, og Informant 5 fikk etter innvilget oppholdstillatelse arbeid på bakgrunn av et bekjentskap fra Røde Kors. Informant 6 har tro på at den referansen han vil få fra Røde Kors kan bli verdifull ved videre jobbsøking etter eventuell innvilget oppholdstillatelse. Det finnes også nettverksgevinster som kommer til syne gjennom en mer indirekte påvirkning. Prosessen rundt å søke på jobber førte i følge flere av våre informanter til at deres nettverk ble betydelig utvidet, og at dette kunne gjøre det enklere å få jobb senere.

"Jeg har snakket med veldig mange mennesker for å prøve å få jobb. Jeg tror jeg kan komme tilbake til noen av de når jeg blitt bedre i norsk"

- *Informant 1 (Mannlig asylsøker, Syria)*

5.1.2 Økonomiske forhold

Under konseptet *Økonomiske forhold* har vi funnet tre hovedkategorier som har fremkommet ofte i intervjuene våre gjennom forskjellige typer koder. Disse er henholdsvis *Inntektsgivende arbeid*, *Ønsket om å bidra*, og *Frafall av svart arbeid*. Funnene fra hver av disse kategoriene presenteres i det følgende. Sett under ett visser dette konseptet at lønnet arbeid er en motivasjonsfaktor for vårt utvalg informanter, primært med hensyn til å kunne delta i samfunnet på en ”normal” måte, kunne forsørge familien og for å holde seg aktivisert. Innledningsvis viser vi konsentrerte funn i tabellformat, før vi forklarer kategoriene nærmere.

KONSEPT: ØKONOMISKE FORHOLD		
Kategorier	Beskrivende sitater	Koder
Inntektsgivende arbeid	<i>"Den stønaden man får som asylsøker er ikke nok til at man kan leve et lykkelig liv. Selv om det kanskje ikke er så lenge blir man veldig påvirket"</i> (Informant 3)	Stønad, fattig, familie, barn, råd til klær, mat, kino, kultur, møte nordmenn
	<i>"Det er vanskelig å forstå seg på den norske kulturen når vi ikke får være med i den. Nå som jeg har råd til å for eksempel gå på kino er det enklere å lære om norsk kultur og bli kjent med flere"</i> (Informant 5)	
	<i>"Selv med arbeidstillatelse er det veldig vanskelig å få jobb. Men kanskje man kan få jobbet litt! For eksempel 6 timer i uken, eller om sommeren, eller ta mindre jobber innimellom. Alt er bedre enn ingenting"</i> (Richard Empa, Hero National Council)	
Bidra til samfunnet	<i>"Regjeringen kan spare masse penger. Hvis asylsøkere kan jobbe mens de venter på opphold, kan de gå rett på praksis, trenger ikke skole, fast jobb raskere. Det blir ofte 5 år hvor NAV betaler lønn, og sånn behøver det ikke være"</i> (Informant 9)	Bidra, norsk samfunn, trygghet, vise at vi trives, godt land, Ikke gå på NAV, bruke evner
	<i>"Jeg skulle ønske jeg kunne jobbe. Da kunne jeg vist det norske folket at jeg vil bidra. Nå får jeg ikke lov til dette, og det er frustrerende"</i> (Informant 8)	
Frafall av svart arbeid	<i>"Mange av de jeg kjenner som må bo på mottak i 5-6 år, må ta svarte jobber istedet fordi de ikke orker å leve så passive liv"</i> (Informant 8)	Må ha ekstra penger, familie, har ikke noe valg, lav stønad, ikke råd, orker ikke vente
	<i>"Det har vært store kutt i stønaden vi mottar, og særlig familier trenger mer for å kunne leve normalt."</i> (Informant 7)	
	<i>"Jeg har snakket med veldig mange mennesker for å prøve å få jobb. Jeg tror jeg kan komme tilbake til noen av de når jeg blitt bedre i norsk"</i> (Informant 1)	

Tabell 7: Fremstilling av konseptet *Økonomiske forhold* med tilhørende kategorier, koder og utvalgte sitater.

Inntektsgivende arbeid

Inntektsgivende arbeid er en kategori vi utarbeidet på bakgrunn av at flere informanter uttrykte kombinerte meninger om at stønaden på mottak er svært lav, samtidig som de ønsket meningsfulle aktiviteter som kunne hindre passivitet. Gjennom våre intervjuer fremkom det at de av våre informanter som hadde fått innvilget midlertidig arbeidstillatelse og senere skaffet seg lønnet arbeid, var det deltidsstillinger med samlet tidsbruk på mellom 4 og 10 timers arbeid i uken som var mest vanlig. Dette ga de respektive informantene inntekter på mellom NOK 3000,- og 5000,- per måned, da arbeidet var relativt enkelt og rutinepreget. Én av våre informanter hadde sikret seg en stilling der han jobbet mellom 3-4 dager i uken, og vedkommendes lønn lå således over dette intervallet. Vedkommende var også høyt utdannet og hadde skaffet seg jobb innenfor sitt fagfelt. Til tross for at disse summene virker relativt beskjedne rapporterte informantene med arbeid at deres hverdag opplevdes som enklere gjennom den inntekten de tjente. Dette fordi deres netto disponible midler nå hadde økt i forhold til tiden før de fikk arbeid. Informantene uten arbeid rapporterte på sin side om hvordan lite midler opplevdes som en byrde i hverdagen:

"Den stønaden man får som asylsøker er ikke nok til at man kan leve et lykkelig liv. Selv om det kanskje ikke er så lenge blir man veldig påvirket"

- *Informant 3 (Mannlig asylsøker, Eritrea)*

I tillegg til denne psykiske belastningen mangelen på økonomiske midler gir, ser vi også at det kan gi mer direkte påvirkning på asylsøkerens integreringsevne:

"Det er vanskelig å forstå seg på den norske kulturen når vi ikke får være med i den. Nå som jeg har råd til å for eksempel gå på kino er det enklere å lære om norsk kultur og bli kjent med flere"

- *Informant 5 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Denne uttalelsen om manglende midler for samfunnsdeltakelse kan ifølge Ager og Strang (2008) gi direkte konsekvenser for arbeidsmarkedsintegrering. Dette skjer gjennom reduksjon av kulturkunnskap, som sammen med språkkunnskap er viktige elementer for integrering.

Gjennom våre intervjuer kommer det frem at våre informanter i stor grad hadde et *ønske* å arbeide. Dette bekreftes av Grethe Grung, informasjonsrådgiver ved Introduksjonscenteret i Bergen:

“Det er en god del som har deltidsjobb parallelt med introkurset. Det er tydelig at mange er sultne på å aktiviseres og komme seg fort ut i det norske livet.”

- *Grethe Grung, informasjonsrådgiver v/ Introduksjonscenteret Bergen*

Dette sitatet korrelerer godt med det ønsket våre informanter i Gruppe 1 uttrykker om å få lov til å arbeide. Allikevel fremkommer vanskeligheten av å faktisk få jobb både i Gruppe 1 og Gruppe 2 intervjuene våre, og motivasjon og arbeidslyst er ikke alene tilstrekkelig for å skaffe seg arbeid. Flere av informantene våre i Gruppe 1 etterlyste bedre samarbeid med NAV under mottaksperioden, og representantene fra Hero National Council understreket at dette var en nødvendighet både under mottaksoppholdet og under introduksjonsprogrammene etter opphold er innvilget. Vedkommende beskrev det slik:

"Vi håper å kunne oppnå bedre samarbeid gjennom NAV med arbeidsplasser mens asylsøkere er på mottak. I mange områder, og særlig på sentraliserte mottak, er det få arbeidsmuligheter. I introduksjonsprogrammet får man både skolegang og praksisplass, men man må ofte vente lenge på å få praksis. Det er en god idé å få praksismuligheter i [tiden på] asylmottak også."

- *Richard Empa, Hero National Council*

Ønsket om å bidra

Flere av flyktningene vi har intervjuet har uttrykt et eksplisitt ønske om å bidra til norsk samfunnsøkonomi. Dette har fremkommet både gjennom utsagn om ønsket om generelt arbeid, men flere har også trukket frem et ønske om å kunne betale skatt for å føle seg som en bidragsyter kontra en netto mottaker av økonomiske midler.

"Jeg skulle ønske jeg kunne jobbe. Da kunne jeg vist det norske folket at jeg vil bidra. Nå får jeg ikke lov til dette, og det er frustrerende"

- *Informant 8 (Kvinnelig asylsøker, Syria)*

Mange av informantene våre kjente til den norske velferdsmodellen i noen grad, og anerkjenner at den sikkerheten den norske stat står for, både økonomisk og politisk, fortjener bidrag fra alle som er bosatt i Norge. Selv om flere av våre informanter uttrykte noen grad av mistillit til det norske mottakssystemet, virket de å operere med et skille mellom mottakssystemet og det norske samfunn som helhet. Flere av våre informanter uttrykte eksplisitte ønsker om å støtte statlige institusjoner, særlig når det gjaldt barnehage- og skolesystemet (alle barn som er asylsøkere har rett til grunnskoleutdanning under søknadsperioden (Stortinget, 2012)). Flere uttrykte ønsker om å bidra til et land de følte passet på dem, mens andre ønsket å vise nordmenn som helhetlig gruppe at de, som innvandrere, hadde lyst til å bidra.

“Vi var studenter, kom fra godt land og gode liv. Så ble det krig, og vi kom hit til å vente, sitte stille. Regjeringen kan spare masse penger. Hvis asylsøkere kan jobbe mens de venter på opphold, kan de gå rett på praksis, trenger ikke skole, de får fast jobb raskere. Det blir ofte 5 år hvor NAV betaler lønn, og sånn behøver det ikke være.”

- Informant 9 (Kvinnelig asylsøker, Syria)

Det at flyktninger og innvandrere generelt har et lavere sysselsettingsnivå enn den øvrige befolkningen er altså et faktum mange av våre informanter er klar over, og flere uttrykker sterke ønsker om å få bukt med dette problemet.

Mottakslederne vi intervjuet har fortalt oss at langt fra alle asylsøkere er driftige nok til å aktivisere seg selv eller skaffe seg arbeid under mottaksoppholdet. Allikevel ville muligheten til å arbeide være verdifull for den delen av asylsøkerne som hadde tilstrekkelig motivasjon, evne og egen drivkraft. En av våre ressurspersoner i Gruppe 2 uttalte at

“Å forvente at folk tar tak i egen situasjon, er å ta folk på alvor. Mange klarer seg selv, og så får vi heller bistå og gjøre tilpasninger overfor dem som ikke får det til. Vi kan ikke klage på lav sysselsetting og stillesitting og samtidig være så restriktive i hva asylsøkere skal få lov til. De som klarer seg selv fra en tidlig fase vil også være en motivasjon for de andre i mottakene”

- Mari Seilskjær, jurist og politisk rådgiver, NOAS

Våre Gruppe 2-informanter var i stor grad enige om at mange asylsøkere innehar ressurser som gjør at de kan bidra positivt i lokalsamfunnet og samtidig redusere sin avhengighet av offentlige inntektsoverføringer. De var klare på at reduksjonene i innvilgelsene av midlertidig arbeidstillatelse var med på å hemme bidragsevnen til denne andelen, og derfor også asylsøkere som helhetlig gruppe.

Frafall av svart arbeid

Nær samtlige av våre informanter rapporterte om at det kjente til forekomster av svart arbeid. Flere av våre informanter i Gruppe 1 kan fortelle om venner og bekjente som velger å arbeide uten at det foreligger midlertidig arbeidstillatelse:

"Jeg kjenner flere som arbeider svart. De føler at de må det, fordi de har familie å forsørge"

- *Informant 3 (Mannlig asylsøker, Eritrea)*

De forteller at dette ofte er asylsøkere med barn, eller asylsøkere som har familie igjen i hjemland eller andre mottaksland. Årsaken til dette er i følge informantene i Gruppe 1 at den stønaden man mottar på mottak ikke oppleves som tilstrekkelig for å dekke de behov som en familie, gjerne med små barn, krever.

"Det har vært store kutt i stønaden vi mottar, og særlig familier trenger mer for å kunne leve normalt."

- *Informant 7 (Kvinnelig asylsøker, Burundi)*

Dette fører til at flere ser seg nødt til å arbeide ulovlig. I tillegg til dette "familieinsentivet" fortelles det om tilfeller der asylanten har fått et konkret arbeidstilbud, gjerne gjennom venner eller bekjente, men ikke har fått innvilget midlertidig arbeidstillatelse, og derfor ikke har lovlig rett til å ta jobben. I disse tilfellene oppleves systemet som "urettferdig", og flere informanter i Gruppe 1 forteller om tilfeller der asylanten har takket ja til jobbtilbudet uten rett til å gjøre dette.

At midlertidig arbeidstillatelse kan være med på å redusere forekomsten av svart arbeid blant asylsøkere støttes av justis- og beredskapsdepartementet. Dette kommer frem i deres høringsnotat "Forslag til endring i utlendingsloven - midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere" (2016). Her noteres det at "*En bedre mulighet til å kunne arbeide legalt i Norge kan også redusere risikoen for at asylsøkere engasjeres i svart arbeid.*" Fra et rent integreringshensyn kan det potensielt hevdes at svart arbeid, på lik linje med frivillig eller lønnet arbeid, bidrar til å gi asylsøkere arenaer for sosial-, språklig og kulturell læring om det norske samfunnet. I så måte vil kanskje svart arbeid under mottaksoppholdet være hensiktsmessig i et langsiktig perspektiv. Dette er det derimot flere av våre informanter i Gruppe 2 som argumenterer imot, og påpeker at det er langt mer sannsynlig at flyktningene, dersom de starter med svart arbeid, blir fanget i en ulovlig arbeidssituasjon som er vanskelig å bryte ut av (Seilskjær, intervju; Djuve, korrespondanse).

Rådgiver hos Introduksjonscenteret i Bergen, Grethe Grung, presiserer at asylsøkere på generelt grunnlag har et lavere utdanningsnivå enn innfødte nordmenn. Dette gjør det vanskelig for mange å få lovlig, ordinært arbeid, selv dersom motivasjonen skulle være tilstede:

"Et annet poeng om målgruppen vår og de utfordringene de har i forhold til å komme i jobb, er at sammenlignet med befolkningen for øvrig er det relativt flere som ikke har grunnskole fra hjemlandet. Sånn sett har de gjerne en lenger vei å gå, enten de skal ta videre utdanning eller de skal ut i et arbeidsliv som ofte krever et visst utdanningsnivå."

- *Grethe Grung, informasjonsrådgiver v/ Introduksjonscenteret Bergen*

Tidligere forskning viser at svart arbeid i Norge er mer utbredt blant lavt enn høyt utdannede (Hansen, 2002), og mest vanlig innenfor vaske-, male-, mure- og snekkertjenester (Oksnes, 2015). Svart arbeid fryktes å skape en "*økonomisk underklasse som står helt uten rettigheter i arbeidslivet*" (Oksnes, 2015). Asylsøkere og innvandrere er med sitt lavere gjennomsnittlige utdanningsnivå, samt innledningsvis manglende norskkunnskaper, spesielt i faresonen for å få svarte fremfor lovlige jobber. Dersom asylsøkere tidlig ser seg nødt til å ta svarte jobber vil dette derfor kunne påvirke deres fremtidige karriereutsikter innenfor den legale arbeidssfæren.

5.1.3 Livskvalitet

Temaer som “livskvalitet” kan potensielt synes på siden av en samfunnsøkonomisk kostnadsvurdering. Likevel har våre intervjuer vist at denne faktoren i stor grad kan ha en påvirkning på motivasjonen for, og graden av, integrering. Denne oppfatningen støttes av relevant litteratur om flyktningers arbeidsevne og -motivasjon etter psykologisk krevende mottaksforhold (Thorshaug & Valenta, 2011; Hainmueller et al., 2016). Dette vil påvirke sannsynligheten for yrkesdeltakelse, som igjen vil påvirke den samfunnsøkonomiske kostnaden av å ta imot flyktninger. Både Brochmann (NOU:2, 2017) og Thorshaug og Valenta (2011) sine tidligere nevnte rapporter understreker viktigheten av livskvalitet for individers arbeidsforhold, og beskriver hvordan dette korrelerer positivt med økonomisk verdiskaping over tid. Igjen viser vi konsentrerte funn i tabellformat innledningsvis:

KONSEPT: LIVSKVALITET		
Kategorier	Beskrivende sitater	Koder
Opplevd rettferdighet	<i>“Selv om du ikke klarer å finne en jobb, vil arbeidstillatelse hjelpe deg å oppleve litt mer ro, motivere deg til å forsøke å få en jobb, og holde deg aktivisert.” (Informant 2)</i>	<i>Positiv, glad, rettferdig, riktig, UDI, takknemlig, bra å bruke evner, motivasjon, bidra, urettferdig</i>
	<i>“Hvis jeg hadde fått lov til å jobbe kunne jeg skapt en bedre hverdag for meg selv. Og når jeg er hundre prosent i stand til å jobbe føles det urettferdig at jeg ikke får lov” (Informant 8)</i>	
	<i>“Da jeg fikk beskjed om at jeg hadde lov til å jobbe ble jeg veldig glad. Endelig var tingene opp til meg selv og ikke opp til staten. Det gir motivasjon til å bli en god borger” (Informant 1)</i>	
Passivering og destruktivitet	<i>“Asylsøkere som venter må ha noe motivasjon for å integreres. Når det ikke er lov å jobbe blir folk deprimerte, vil ikke lære språk, og vil ikke bli integrert. De tror politiet vil komme og sende dem hjem en dag. Det er bare lov å spise og sove, det er ingen liv. Vi trenger at regjeringen forstår oss, at vi er mennesker, vil leve, ha eget liv” (Informant 9)</i>	<i>Ingenting å gjøre, deprimert, kjedelig, forstår oss ikke, farlig, lei meg, aggressiv</i>
	<i>“Jeg kjenner mennesker som har ventet i fem, seks, til og med tolv år. De bare sitter på rommene sine uten håp. Kanskje hvis denne desperasjonen fortsetter, dårlige ting vil skje. Det kan være gjenger, narkotika, ekstremisme. Det er veldig viktig å gi folk utfordringer. Hvis du lar folk være alene kan de bli farlige. Ikke la asylsøkere være alene” (Informant 6)</i>	

Tabell 8: Fremstilling av konseptet Livskvalitet med tilhørende kategorier, koder og utvalgte sitater.

Opplevd rettferdighet

Gjennom våre intervjuer har vi funnet at midlertidig arbeidstillatelse påvirker livskvalitet på flere måter, og *rettferdighet* var blant begrepene som ble nevnt av våre informanter.

"Hvis jeg hadde fått lov til å jobbe kunne jeg skapt en bedre hverdag for meg selv. Og når jeg er hundre prosent i stand til å jobbe føles det urettferdig at jeg ikke får lov"

- *Informant 8 (Kvinnelig asylsøker, Syria)*

Flere av informantene kunne fortelle at deres livskvalitet ble påvirket av den "menneskeretten" det oppleves som å få arbeide. Dette gjaldt både for de *med* midlertidig arbeidstillatelse, og som i så måte følte sine rettigheter ivaretatt, og de uten. Disse følte seg i liten grad som nyttige individer i samfunnet, og i liten grad tatt på alvor.

"Alle som kan arbeide burde få arbeide. Jeg følte meg verdiløs da jeg bare satt på mottaket hele dagen"

- *Informant 9 (Kvinnelig asylsøker, Syria)*

Informantene med arbeidstillatelse, men uten arbeid, rapporterte om økt livskvalitet gjennom selve innvilgelsen i seg selv, fordi de følte seg rettferdig behandlet:

"Da jeg fikk beskjed om at jeg hadde lov til å jobbe ble jeg veldig glad. Endelig var tingene opp til meg selv og ikke opp til staten. Det gir motivasjon til å bli en god borger"

- *Informant 1 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Disse informantene opplevde at "systemet" ikke lenger stod i veien for deres liv, og de følte ekstra motivasjon til å forbedre seg. Dette opplevde de fordi arbeid syntes nærere forestående enn dersom de ikke hadde hatt midlertidig arbeidstillatelse. I tillegg fortalte de at prosessen rundt jobbsøking var med på å bedre livskvaliteten, ganske enkelt fordi dette er en meningsfull aktivitet. Dette illustreres gjennom følgende sitat:

"Det er ikke så mye som skal til for at man skal føle seg som et "normalt" menneske. Når jeg har et mål for dagen (for eksempel levere en jobbsøknad) går dagen forttere og jeg har noe annet å tenke på"

- *Informant 2 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Dette støttes av Solveig Igesund, politisk rådgiver hos Norsk Folkehjelp. Erfaringen fra mottak drevet av Norsk Folkehjelp er at arbeidstillatelsen i seg selv kan oppleves som svært positivt for asylsøkeren, nettopp av de ovennevnte årsakene.

I intervjuene våre gikk det et klart skille mellom de av informantene som hadde fått innvilget midlertidig arbeidstillatelse, og de som hadde søkt uten å få det innvilget, hva gjelder oppfatning av "systemet" de var i. De asylsøkerne som hadde fått innvilget midlertidig arbeidstillatelse følte seg gjennomgående mer "tatt på alvor", og følte at myndighetene så dem som mennesker med verdi og innsatsvilje. For de som ikke hadde fått innvilget arbeidstillatelse var følelsene motsatte, og var preget av en blanding av skuffelse, tiltaksløshet, frustrasjon og følelsen av umyndiggjørelse. Disse pratet også i større grad i negative vendinger om norske institusjoner, som de hadde hatt gjentakende negative opplevelser med.

"UDI endrer regler hver dag. Hvordan skal vi kunne stole på at vi får svar når de sier?"

- *Informant 7 (Kvinnelig asylsøker, Burundi)*

Felles for flere av asylsøkerne vi intervjuet var at deres tillit til UDI og til mottakssystemet i Norge (og til dels enkelte andre offentlige institusjoner) var relativt lav. For informant 6 og 8 kom dette utslaget særlig på grunn av manglende informasjon om den fremtidige asylprosessen, mens den for informant 5 og 11 kom av gjentatte utsettelse av avgjørelser. Dette førte i alle tilfellene til usikkerhet vedrørende fremtiden, og resulterte i en svekket tillit til mottaks- og integreringssystemet. En informant beskrev det slik:

"Asylsøkere som venter må ha noe motivasjon for å integreres. Når det ikke er lov å jobbe blir folk deprimerte, vil ikke lære språk, og vil ikke bli integrert. De tror politiet vil komme og sende dem hjem en dag. Det er bare lov å spise og sove, det er ingen liv. Vi trenger at regjeringen forstår oss, at vi er mennesker, vil leve, ha eget liv"

- *Informant 9 (Kvinnelig asylsøker, Syria)*

Passivitet og destruktivitet

Et gjentakende tema som kom frem i intervjuene våre med informantene i Gruppe 1 handlet om passivisering. Flere av informantene trakk frem at de selv, samt flere asylsøkere de kjenner, opplevde det de beskriver som sterkt negative følelsesmønstre som følge av mangel på meningsfulle aktiviteter i løpet av mottaksperioden.

Jeg var med på masse aktiviteter og jobbet med Røde Kors et helt år før jeg fikk oppholdstillatelse. Likevel ble til og med jeg deprimert, for det var ikke nok å gjøre"

- *Informant 9 (Kvinnelig asylsøker, Syria)*

Dette kom særlig av at selv denne deltagelsen var av begrenset mengde, og var den eneste formen for aktivisering hun opplevde utenom mottakets obligatoriske aktiviteter. En asylsøker fra Syria forklarte at han i løpet av sitt ene år på mottak ble deprimert, og forestilte seg hvordan situasjonen måtte være for de som ble sittende lenger enn ham selv:

“Jeg ble deprimert. Jeg måtte vente i ett år, men mange må vente fire, fem, seks år. Det er forskjeller fra nasjonalitet til nasjonalitet. Først sa de tre måneder, så seks måneder, så ni måneder, for å få asylintervju, og så skjer det ingenting. Endringer som kommer fra UDI gjør det veldig vanskelig å ha oversikt og å forberede seg.”

- *Informant 5 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Intervjuet med politisk rådgiver Mari Seilskjær fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) bekrefter Gruppe 1 sine betraktninger om at passivitet på asylmottak er et problem. Seilskjær trekker frem at slik passivitet ofte kan føre til tilstander av likegyldighet og depresjon, noe som på lengre sikt kan være svært kostbart for samfunnet. Kostnaden, forteller hun, kan komme som behov for behandling av vedkommende, som redusert arbeidsførhet eller som redusert motivasjon til å faktisk arbeide senere. Ovennevnte prosess rundt jobbsøknad kan fungere som en aktivitet som reduserer passiviteten, særlig fordi den oppfattes som nettopp så meningsfull:

“Selv om du ikke klarer å finne en jobb, vil arbeidstillatelse hjelpe deg å oppleve litt mer

ro, motivere deg til å forsøke å få en jobb, og holde deg aktivisert.”

- *Informant 2 (Mannlig asylsøker, Syria)*

I henhold til utsagn fra samtlige informanter uten arbeid kan det leses at følelsen av passivisering i stor grad forsterkes av hvor forskjellig arbeidssituasjonen er fra deres tidligere liv. Informantene har arbeidet fra omtrent 13-års alder, gjerne i tillegg til skolegang.

Informant 5 forteller om sine erfaringer:

"Min far døde da jeg var 14 år. Da måtte jeg arbeide nesten hele natten og gå på skole om dagen, fordi jeg måtte forsørge familien. Her blir jeg rastløs. Det er ikke "meg" å ikke jobbe"

- *Informant 5 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Flere av våre informanter trakk frem at i løpet av lange venteperioder med lite aktivisering og lite hjelp til å bearbeide eventuelle traumer fra opplevelser forbundet med flukt eller konflikt, var desperasjon over tilværelsen en fremtredende følelse. Denne desperasjonen kunne manifestere seg i aggressiv og til og med voldelig oppførsel, og selv om ingen av våre informanter vedkjente seg slik oppførsel hos seg selv i nevneverdig grad, var de alle klar på at de hadde opplevd negative hendelser på grunn av andre asylsøkere i slike situasjoner. En av våre informanter forklarte at effektene av denne destruktiviteten kunne manifesteres på mange ulike måter:

“Jeg kjenner mennesker som har ventet i fem, seks, til og med tolv år. De bare sitter på rommene sine uten håp. Kanskje hvis denne desperasjonen fortsetter, dårlige ting vil skje. Det kan være gjenger, narkotika, ekstremisme. Det er veldig viktig å gi folk utfordringer. Hvis du lar folk være alene kan de bli farlige. Ikke la asylsøkere være alene.”

- *Informant 6 (Mannlig asylsøker, Irak)*

Dette sitatets budskap støttes både av informantene våre fra Gruppe 1, samt av ressurspersonene i Gruppe 2. Akademikere med erfaringer fra store kvalitative undersøkelser av flyktninger har hatt lignende opplevelser (Djuve, korrespondanse; Taraku, intervju), og i særlig grad hadde mottakslederne vi intervjuet tilsvarende forståelse av situasjonen:

”[Asylsøkerne] kommer fra én ekstrem situasjon til en annen. Selv om det de opplever på mottak selvfølgelig ikke kan sammenliknes med det de ofte har opplevd tidligere, så er det ekstremt krevende. Mennesker presses til ytterpunktene”

- Mottaksleder, Hordaland

I *Kapittel 6* vil vi komme tilbake til de negative psykiske effektene som lange passive ventetider kan skape, og hvordan disse vil kunne gjøre utslag senere i arbeidslivet (Hainmueller et al., 2016).

5.1.4 Oppsummering av arbeidsmarkedsintegrering og potensielle nyttegevinster

Gjennom dette delkapittelet har vi benyttet de identifiserte konseptene og kategoriene for å presentere funnene fra vår datainnsamling. Disse funnene knytter seg til både midlertidig arbeidstillatelses eventuelle påvirkning på arbeidsmarkedsintegrering, og til hvilke positive konsekvenser økt antall midlertidige arbeidstillatelser vil ha for norsk økonomi. Videre følger en oppsummering av disse funnene.

Midlertidig arbeidstillatelse påvirkning på arbeidsmarkedsintegrering

Våre funn viser at ved hjelp av midlertidig arbeidstillatelse kan asylsøkere bli bedre rustet for arbeidsintegrering gjennom *Interaksjon* med innfødte. Herunder får asylsøkeren språkpraksis i møte med norskpråklige, og får i tillegg en mulighet til å aktivisere seg selv i søken etter jobb. Innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse fungerer også som et motivasjonselement for å lære språk og for å knytte kontakter. Ved å aktivt søke arbeid fremmer asylsøkeren også nettverksbygging, ofte mellom seg selv og innfødte. Disse nettverkene kan, selv om ikke arbeid skaffes umiddelbart, lede til viktige relasjoner senere. Slike utilsiktede positive virkninger av midlertidige arbeidstillatelser er i liten grad belyst i tidligere forskning.

Gjennom konseptet *Økonomiske forhold* påvirker midlertidig arbeidstillatelse enkelte asylsøkere direkte gjennom lønnet arbeid. Med et økt inntektsgrunnlag som overstiger den statlige stønaden asylsøkere mottar, åpnes det muligheter for å delta på norske kulturelle aktiviteter og arrangement, noe som tilrettelegger for økt kulturell og språklig læring. Videre

forteller flere av våre informanter at de selv har et ønske om å bidra økonomisk til det norske samfunnet. Midlertidig arbeidstillatelse tilrettelegger for dette, samtidig som en slik tillatelse gjør det unødvendig å arbeide svart.

En siste faktor som våre funn viser at kan øke evne til arbeidsmarkedsintegrering hos asylsøkere er at deres *Livskvalitet* synes å øke ved innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse, selv om denne tillatelsen ikke resulterer i faktisk arbeid. Våre informanter fremmet at de følte seg rettferdig behandlet da de fikk innvilget midlertidig arbeidstillatelse, og for de som ikke fikk tillatelsen innvilget opplevdes det som et av mange negative interaksjoner med norske myndigheter. For disse var avslaget demotiverende, mens for de med godkjente søknader økte motivasjon og arbeidslyst. I tillegg økte livskvalitet fordi informantene fikk meningsfulle aktiviteter å utføre. Dette kunne være CV-skriving, jobbsøking eller eventuelt arbeid. Dette hindret passivitet, depresjon og destruktive tankesett.

For å kunne gjøre en mer systematisk drøftelse av våre funn vil vi i *Kapittel 6* se funnene for midlertidig arbeidstillatelsens påvirkning på arbeidsmarkedsintegrering i lys av Ager og Strangs (2008) rammeverk.

Potensielle samfunnsgevinster ved økning i midlertidige arbeidstillatelser

Videre har våre funn gitt informasjon om hvilke potensielle samfunnsgevinster som kan komme med en økning i antallet midlertidige arbeidstillatelser. De tydeligste av disse funnene knytter seg til *Frafall av svart arbeid*, *Ønsket om å bidra* og *Passivisering*.

Svart arbeid er et velkjent fenomen blant våre informanter, delvis på grunn av økonomiske vanskeligheter og delvis fordi passivisering over lengre tid oppleves svært vanskelig. Enkelte velger derfor å heller arbeide svart enn å forholde seg passiv på mottaket. Ved å tillate asylsøkere å få lovlig arbeide, kan dette medføre en reduksjon i svart arbeid og en eventuell økning i statens skatteinntekter. Denne skatteinntekten vil potensielt være liten på kort sikt (under mottaksoppholdet), men på lengre sikt og over et langt arbeidsliv kan effekten bli stor. For eksempel kan dette være tilfelle dersom den tidlige integreringsgevinsten resulterer i et høyere gjennomsnittlig inntektsnivå gjennom flyktingens arbeidsliv. *Kapittel 6* vil vise at mennesker som starter et illegalt arbeidsliv har stor sannsynlighet for å fortsette i illegal

tilsetting, og derfor kan fremtidige skatteinntekter reduseres dersom mange asylsøkere initialt engasjeres i svart arbeid.

Vi har i stor grad opplevd at informantene rapporterer om et sterkt ønske om å bidra via arbeid. Ved å la asylsøkere finne arbeid, vil det kunne være gunstig for staten både gjennom skatteinntekter og reduksjon i stønader. Avslutningsvis påvirkes asylsøkernes i stor grad av den passive tilværelsen de opplever på asylmottakene. Dette vil blant annet kunne medføre psykisk sykdom, hvilket kan representere en kostnad for den norske økonomien. Ved å sørge for at asylsøkerne opplever en mer aktiv hverdag, gjennom for eksempel midlertidig arbeidstillatelse, kan denne potensielle kostnaden falle bort.

5.2 Potensielle kostnader ved økt tilgang på midlertidig arbeidstillatelse

Gjennom intervjuene våre, kryssreferert med tilgjengelig forskning og litteratur, har vi identifisert en rekke potensielle kostnadsfaktorer knyttet til midlertidig arbeidstillatelse. Som nevnt innledningsvis deler vi disse funnene i to: *administrasjonskostnader* og *kostnader knyttet til lemping av ID-krav*. Selv om det i praksis er ID-kravet som sørger for at det ikke innvilges flere midlertidige arbeidstillatelser, og administrasjonskostnader potensielt også vil forekomme som et resultat av en lemping, finner vi denne oppdelingen hensiktsmessig. Dette begrunnes i at administrasjonskostnadene er direkte knyttet til innvilgelse og monitorering av midlertidige arbeidstillatelser, mens de andre kostnadene er direkte knyttet til selve kravet om identifisering.

5.2.1 Kostnad ved lemping av ID-krav

I Meld. St. 30 (2015-2016) “*Fra mottak til arbeid - en effektiv integreringspolitikk*” kommer det frem at regjeringen ser vesentlige kostnader knyttet til lemping av kravet til identifisering som vilkår for midlertidig arbeidstillatelse. Som tidligere nevnt kommer det i denne stortingsmeldingen frem at regjeringen ønsker å gå bort fra kravet om gjennomført asylintervju før midlertidig arbeidstillatelse kan innvilges, og at det til gjengjeld stilles krav om “høy sannsynlighet for at asylsøkeren får opphold i Norge” (Meld. St. 30 (2015-2016)). Det kommer også frem at vilkåret om identitetskrav står. Begrunnelsen for sistnevnte er:

“Etter regjeringens syn vil de ovennevnte regelendringene legge til rette for at asylsøkere som samarbeider om fastsettelse av identitet, og som med stor sannsynlighet vil få oppholdstillatelse i Norge, kan komme raskere ut i arbeidslivet. Samtidig unngår man en liberalisering som ville gjøre det attraktivt å søke asyl uten å ha et beskyttelsesbehov eller å unnlate å dokumentere sin identitet.”

Bruken av ordet "*samarbeide*" i ovennevnte utdrag impliserer at regjeringen mener at mange asylsøkere unnlater å vise ID-dokumenter selv om de har mulighet til det. Våre intervjuer viser at dette, for vårt utvalg og deres bekjente, ikke er tilfelle (jf. *Kapittel 5.1.1 b*)) Dette understøttes også av tidligere kvalitativ forskning på flyktningsstrømmer og flyktnings valg av asylland (Thorshaug & Valenta, 2011; Aarset & Brekke, 2009). Videre skriver regjeringen følgende:

“For å ha best mulig kontroll med innvandringen og samfunnsikkerheten, er det svært viktig at identiteten til asylsøkere klarlegges. Kjent identitet som vilkår for arbeidstillatelse kan motivere asylsøkere til å fremlegge dokumentasjon på hvem de er. Et lempeligere vilkår vil kunne ha motsatt effekt. Regjeringen anser det derfor ikke aktuelt å gå bort fra kravet om kjent identitet.”

Ut fra ovennevnte sitater kan følgende punkter oppsummere de kostnadselementene regjeringen hevder vil være forbundet med lemping av ID-vilkåret for midlertidig arbeidstillatelse: *Økt tilstrømming av asylsøkere uten beskyttelsesbehov og en samfunns- og sikkerhetskostnad.*

Vi vil ta utgangspunkt i disse to kostnadselementene når vi presenterer våre funn for kostnader knyttet til lemping av dokumentasjonskravet. I tillegg til dette mener vi at uttalelser fra justis- og beredskapsdepartementet tyder på at departementet ønsker å beholde innstrammingene i ID-kravet med den hensikt å hindre også flyktninger med et reelt beskyttelsesbehov fra å velge Norge som vertsland. Dette ser vi blant annet i intervju med VG i 2016, der Listhaug uttaler at hun ”*kommer til å gjøre alt hun kan for at vi får så få asylsøkere som mulig neste år*” (Skjetne, 2016). Vi vil derfor også inkludere dette i den følgende redegjørelsen.

Økt tilstrømning av asylsøkere med og uten beskyttelsesbehov

Regjeringen er ikke alene om sine uttalelser rundt hvordan midlertidig arbeidstillatelse kan øke asyltilstrømningen i et land. Studien “*Complexity reduction and policy consensus: Asylum seekers, the right to work, and the 'pull factor thesis in the UK context*” av Lucy Mayblin (2016) tok gjennom et kvantitativt analyseprogram for seg 449 studier og tekster vedrørende midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere. Programmet ble kodet til å identifisere argumenter for og imot ordningen. Resultatet fra denne studien viste at et stort flertall av forfatterne og forskerne argumenterte *for* midlertidig arbeidstillatelse. De konkrete argumentene *for* midlertidig arbeidstillatelse var også mangfoldige og varierte, mens argumentasjonen *mot* ordningen i hovedsak bestod i argumentet om at midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere kunne fungere som en pull-faktor for flyktninger (Mayblin, 2016).

Videre hevder Mayblin (2016) at hennes studie ikke finner bevis for at det finnes korrelasjoner på hverken kort eller lang sikt mellom asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet og antallet asylsøknader. Dette støttes av Thorshaug og Valentas (2011) rapport (jf. *Kapittel 3.3*), som også tar for seg forholdet mellom asylsøkeres tilgang til arbeidsmarkedet og asyltilstrømning. Dette har de gjort gjennom å undersøke forskjeller i asyltilstrømning før og etter den tidligere diskuterte endringen i vilkåret for midlertidig arbeidstillatelse (fremleggelse av identitetsdokumenter), samtidig som de har foretatt en rekke intervjuer med mennesker som har befatning med temaet. Deres konklusjon er at det ikke kan påvises noen tydelig sammenheng mellom endringen i vilkåret for midlertidig arbeidstillatelse og endringer i asyltilstrømning til Norge (Thorshaug og Valenta, 2011). Dette vil vi komme tilbake til senere i dette kapittelet.

Basert på våre kvalitative data samt tidligere forskning har vi funnet to hovedårsaker til manglende sammenheng på arbeidsmarkedstilgang og asyltilstrømninger. Det første er at det finnes faktorer som er langt viktigere når en flyktning velger mottaksland. Disse viktigste faktorene er identifisert til *familie og venner, språk, menneskerettigheter og kolonibånd* (Mayblin, 2016).

Dette stemmer godt med våre egne funn etter intervjuer med informantene i Gruppe 1, gitt Norges manglende kolonibånd. For samtlige ble “menneskerettigheter og trygghet” oppgitt

som motivasjon for å velge Norge, og for de med familie eller venner i Norge ble i tillegg dette oppgitt som motivasjon. En av våre informanter i Gruppe 2, som leder et av Norges største selskap for praksis- og opplæringstilbud, støtter utsagnene fra gruppe 1-informantene. Vedkommende har erfart at menneskerettigheter og trygghet samt familie- eller vennerelasjoner trekkes frem som de viktigste faktorene for valg av vertsland blant menneskene han har arbeidet med.

Intervjuene vi har hatt med asylsøkere har blant annet tatt for seg på hvilket beslutningsgrunnlag disse valgte Norge som mottaksland for sine asylsøknader. Det fremkommer svært tydelig for alle våre informanter at det ikke var arbeidsforholdene i Norge som fungerte som en pull-faktor da de tok sin beslutning, og at de ikke hadde satt seg inn i arbeidsmarkedsforholdene i landene de potensielt kunne reise til. Det fjerde konseptet vi fant etter analysen av vårt datamateriale var *Stabilitet og trygghet*. Dette er hovedgrunnen vi fant til at asylsøkere velger Norge som mottaksland. De konsentrerte funnene for dette konseptet vises under:

KONSEPT: STABILITET OG TRYGGHET		
Kategorier	Beskrivende sitater	Koder
Stabilitet og trygghet	“ <i>[Vi] velger å komme til Norge for barna våre, fordi det er trygt. Barna kan være aktive og bli veldig integrert. Ved å komme til Norge blir det et godt liv for barna. Mennesker kommer ikke hit for pengene, som alle i kommentarfeltene tror. Nei, vi kommer hit fordi det er trygt.</i> ” (Informant 11)	Trygt, ikke noe vold, ikke farlig, snille mennesker, hyggelig, gode liv, barn
	“ <i>Fetteren min fortalte meg at Norge er bra fordi det ikke er noe vold her. Folk er hyggelige mot deg</i> ” (Informant 4)	

Tabell 8: Fremstilling av konseptet Livskvalitet med tilhørende kategorier, koder og utvalgte sitater.

I særlig grad ble frihet for konflikt og vold og trygghet og oppvekstvilkår for barn trukket frem innenfor dette konseptet:

“...*[Vi] velger å komme til Norge for barna våre, fordi det er trygt. Barna kan være aktive og bli veldig integrert. Ved å komme til Norge blir det et godt liv for barna.*”

Mennesker kommer ikke hit for pengene, som alle i kommentarfeltene tror. Nei, vi kommer hit fordi det er trygt.”

- *Informant 11 (Mannlig asylsøker, DR Kongo)*

Hverken muligheten til å kunne arbeide under asylperioden eller tilgangen til det norske arbeidsmarkedet etter innvilget opphold var av særlig interesse for våre informanter. Til gjengjeld var de viktigste pull-faktorene for våre informanter *trygghet, stabilitet og et godt sted å oppfostre barn*. Disse faktorene defineres annerledes for våre informanter enn de kanskje ville gjort i en norsk kontekst: Med trygghet mener våre informanter i stor grad *fysisk trygghet og frihet fra vold*.

"Fetteren min (som bor i Norge) fortalte meg at Norge var bra, fordi det ikke er noe vold her. Folk er hyggelige mot deg"

- *Informant 4 (Mannlig asylsøker, Syria)*

Mari Seilskjær kommenterte følgende på spørsmål vedrørende midlertidig arbeidstillatelse som en pull-faktor for grunnløs tilstrømming:

“Myndighetene er fullstendig opphengt i signaler. Særlig nå med strenge grensekontroller i Europa, og svært få asylsøkere som klarer å komme seg til Norge, bør hensynet til rask integrering veie tyngre enn ønsket om å avskrekke folk fra å komme hit. Det signalet som er viktigst å sende nå, er at asylsøkere har ressurser som må tas i bruk. De må få slippe til og gis mulighet til å forsørge seg selv, i stedet for å passiviseres og gjøres til klienter.”

- *Mari Seilskjær, jurist og politisk rådgiver, NOAS*

Sylo Taraku, medlem av Brochmann II-utvalget, trekker også frem det han mener er myndighetenes ønske om å føre signalpolitikk:

”Det er ikke noen politisk stemning om dagen for å liberalisere asylpolitikken, det er ikke populært. Selv om dette er et integreringstiltak som i hovedsak bare sørger for raskere

integrering av de som allerede har kommet, er myndighetene redde for signaleffekten ved liberalisering.”

- *Sylo Taraku, medlem av Brochmann II-utvalget og rådgiver i Tenketanken
Agenda*

Videre trekker han frem at den samfunnsøkonomiske gevinsten potensielt er stor dersom flere kan få innvilget midlertidig arbeidstillatelse, og at det er høy terskel for å komme inn igjen i arbeidslivet dersom man først har vært lenge ute. Han sier regelendringen om ID-papirer blir et spørsmål om hvorvidt man ønsker større grad av innvandringskontroll, eller om man ønsker et større fokus på integreringstiltak:

”Det blir et spørsmål om innvandringskontroll eller integrering. Dersom det viser seg at et mildere krav fører til økt tilstrømming av flyktninger kan man eventuelt stramme inn senere, men forskning viser at denne effekten er liten. Kanskje har det litt signaleffekt om at Norge er et liberalt og bedre land, men det er lite sannsynlig at noen kommer bare for dette. Det er også avhengig av hvilke landgrupper det er snakk om. Dersom det er grupper med høy innvilgelsesprosent vil det ikke ha så mye å si.”

- *Sylo Taraku, medlem av Brochmann II-utvalget og rådgiver i Tenketanken
Agenda*

Å lempe på kravet om å fremvise ID-dokumenter for asylgrupper med høy innvilgelsesprosent har ved enkelte tilfeller blitt diskutert tidligere (Gerhardsen & Taraku, 2016; NOAS, 2016). En slik lemping vil altså ifølge Taraku ikke ha særlig stor innvirkning på asyltilstrømming. Dette funnet gjør også Mayblin (2016) i sin studie. Det er likevel verdt å merke seg at Mayblins studie primært er basert på data fra Storbritannia, og at det kan argumenteres for at ulike land kan ha ulike “pull-faktorer” (Toshkov, 2014; Keogh, 2013). Forskning på dette fra Norge viser likevel at nettverk er en viktig forklaring på flyktningers valg av vertsland (Aarset & Brekke, 2009), samtidig som det i Thorshaug og Valentas (2011) rapport kommer frem at menneskerettigheter kan fungere som en pull-faktor. Rett til arbeid trekkes ikke frem som en pull-faktor i noen av disse studiene.

Den andre årsaken vi har funnet til manglende sammenheng mellom asylsøkeres arbeidsmarkedstilgang og asylstrømmer handler om *informasjon*. Ifølge Mayblin (2016)

impliserer antakelsen om midlertidig arbeidstillatelse som pull-faktor at asylsøkere har dyptgående kunnskap om hvilke økonomiske rettigheter de har i ulike land, og at de gjør en rasjonell overveielse på bakgrunn av disse kunnskapene. Forskning har imidlertid vist at flyktninger i liten grad har detaljkunnskap om omstendigheter som dette (Mayblin, 2016; Thorshaug og Valenta, 2011; Gilbert & Koser, 2006). Informantene i Gruppe 1 kunne også fortelle om generell lav kunnskap om Norge i forkant. Forhåndskunnskapen de satt med handlet primært om overordnede forhold som for eksempel levestandard og menneskerettigheter. En kunne antatt at yngre asylsøkere i større grad enn eldre er i stand til å gjøre research på internett, men funnet gjaldt for samtlige av våre intervjuobjekter, og dermed på tvers av aldersgrupper.

Funnene som er presentert over omfatter *alle* asylsøkere, altså asylsøkere både med og uten reelt beskyttelsesbehov. Det å skille ut den spesifikke gruppen “asylsøkere uten beskyttelsesbehov” er svært krevende, både ved bruk av kvantitative og kvalitative metoder (Thorshaug og Valenta, 2016; Mayblin, 2016). Likevel kan man på bakgrunn av de ovennevnte studiene av sammenheng mellom arbeidsmarkedstilgang og asylstrømmer si at tilstrømningen av asylsøkere uten beskyttelsesbehov ikke ser ut til å øke nevneverdig ved endringen av ID-krav. Både Thorshaug og Valenta (2011), Aarset og Brekke (2009) og Mayblin (2016) konkluderer med dette. De hevder at det finnes en risiko for at noen har benyttet de tidligere mindre restriktive ID-kravene i økonomisk øyemed, men at deres forskning viser at disse eventuelt har vært så få at det ikke har gjort utslag det er mulig å identifisere. Vår gruppe informanter virker på bakgrunn av sine utsagn ikke å tilhøre gruppen asylsøkere "uten beskyttelsesbehov" som myndighetene sikter til. Det er derfor vanskelig for oss i denne studien å konkludere noe om denne typen asylsøkere, deres motivasjoner for valg av migrasjonsland eller gruppens antall og omfang. Asylsøkere uten beskyttelsesbehov er heller ikke en gruppe som er kvantitativt stor nok til at den har blitt plukket opp i tidligere forskning (Thorshaug & Valenta, 2011; Aarset & Brekke, 2009).

Samfunns- og sikkerhetskostnad

Viktigheten av å kjenne identiteten til menneskene som oppholder seg i Norge er åpenbar. Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) har uttalt at det finnes en mulig sikkerhetsrisiko ved at det befinner seg mennesker i Norge med uriktig eller ikke klarlagt identitet, og PST støtter derfor tiltak som kan skape insentiver for at asylsøkere fremlegger sin identitet (Bjørnland, 2016). Forskning viser imidlertid at det vanskelig kan sannsynliggjøres at restriktive krav til ID-

dokumenter for å få tilgang til midlertidig arbeidstillatelse fungerer som et slikt insentiv. Dette finner vi blant annet hos Mayblin (2016) og gjennom Thorshaug og Valentas (2011) rapport. Tabellen under viser andelen av asylsøkere som har fremvist pass eller tilsvarende identitetsdokumenter fra 2005 il 2015:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Afghanistan			6%	1%	1%	2%			2%	2 %	19 %
Eritrea			2%	1%	1%	2%			0%	0%	0%
Etiopia									2%	2 %	2 %
Irak			2%	2%	2%	4%			10 %	4 %	29 %
Iran									9 %	12 %	12 %
Statsløs									7 %	11 %	8 %
Sudan									3 %	0 %	11 %
Syria									16 %	34 %	46 %
Andre									11 %	18 %	42 %
Total	7%	5%	7%	5%	4%	10%	9%	10%	7 %	13 %	29 %

Tabell 9: Andelen asylsøkere i Norge i perioden 2005-2015 som fremviste gyldige ID-dokumenter.

Vi ser at det fra 2014 har vært en markant økning i denne andelen, med historisk høy andel i 2015. Den høye andelen disse årene forklares av UDI med den økte andelen syriske flyktninger, som i større grad enn andre søkergrupper har gyldige reisedokumenter (Moen & Gjervan, 2016). Vi ser av tabellen at det mellom 2009 og 2010 også var en økning i andelen asylsøkere med gyldige reisedokumenter. Dette er perioden der det nye kravet om identitetsdokumenter trådte i kraft, slik at en kan tolke økningen som et resultat av dette. Likevel hevder Thorshaug og Valenta (2011) at det vanskelig kan bevises at disse to faktorene har en klar sammenheng. Dette fordi det er svært mange andre faktorer som påvirker størrelsen på gruppen som fremviser gyldige identitetsdokumenter, og da særlig den demografiske sammensetningen av asylsøkergruppen (Thorshaug og Valenta, 2011).

Eksempelvis er det slik at asylsøkere fra Russland og Balkan i stor grad fremlegger gyldige identitetsdokumenter ved søknad om asyl (Thorshaug & Valenta, 2011; Forfang & Åsheim, 2016). Fra 2009 til 2010 økte gruppen med asylsøkere fra disse landene fra 8 prosent til 12 prosent, noe som vil være med på å forklare deler av økningen i andelen asylsøkere som fremviste gyldige identitetsdokumenter. Vi vet også at asylsøkere fra land som Eritrea, Somalia og Afghanistan sjeldnere fremviser gyldige identitetsdokumenter (UDI, 2017). I ovennevnte periode sank andelen søkere fra disse landene fra 49 til 40 prosent. Vi vil ikke

gjøre en analyse av samtlige asylgrupper, da blant annet andelen som fremviser gyldige ID-dokumenter i et land vil kunne variere, og derfor gi et feilaktig bilde. Hensikten med disse opplysningene er heller å vise hvordan flere forhold kan påvirke andelen som fremviser gyldige ID-dokumenter, slik at en ikke kan trekke enkle slutninger for bevegelsene mellom 2009 og 2010.

Mottakslederne vi har intervjuet har ikke opplevd at kravet om identitetsdokumenter for midlertidig arbeidstillatelse påvirket fremleggelse av identitet hos asylsøkere hverken før eller etter regelendringen trådte i kraft i 2009. Dette understøttes av Thorshaug og Valenta (2011) gjennom deres intervjuer med mottaksansatte, asylsøkere og flyktninger. Også informanter fra Gruppe 1 understøtter dette, og våre funn viser at kravet om ID-dokumentasjon for å få midlertidig arbeidstillatelse spiller en marginal rolle for asylsøkere på norske mottak i dag. I stor grad trekker våre informanter frem at mangelen på ID-papirer kommer av enten kollaps av myndighetsfunksjoner i landene asylsøkere flykter fra, eller frykt for å oppsøke myndigheter som kan utstede slike dokumenter. Denne frykten kan gjelde i hjemlandet så vel som i mottakslandet. En av våre informanter trekker frem følgende:

“Jeg flyktet fra Irak fordi jeg var redd for hva myndighetene ville gjøre med familien min og meg. Jeg kan ikke oppsøke ambassaden her, jeg er redd for hva de vil gjøre”

- *Informant 6 (Mannlig asylsøker, Irak)*

En annen informant underbygger dette utsagnet, og mener at sitt lands myndigheter ansetter flere “agenter” i Norge som holder oppsikt med sine tidligere landsmenn. Det er i følge våre informanter altså frykt- og trygghetsmomenter som gjør seg gjeldende, i større grad enn ønsket om å aktivt holde sin identitet skjult, når det gjelder manglende ID-dokumenter hos asylsøkere.

5.2.2 Administrasjonskostnader

Våre intervjuer har vist at økt tilgang på midlertidig arbeidstillatelse vil kunne påvirke administrasjonskostnadene både direkte og indirekte. De direkte kostnadene handler om selve saksbehandlingen av søknadene om midlertidig arbeidstillatelse, mens de indirekte kostnadene knytter seg til oppfølging og behandling av innvilgede søknader.

Direkte administrasjonskostnader

Elisabeth Gjervan, seniorrådgiver ved UDI, uttaler at en økning i både søknader og innvilgelser av midlertidig arbeidstillatelse vil medføre en økning i UDIs og PUs administrasjonskostnader. (Moen & Gjervan, 2016) Dette skjer gjennom økt behov for ressurser til saksbehandling, i tillegg til at det ved betydelig økning av slike tillatelser vil bli nødvendig å innføre nye metoder for å følge opp hvem som har arbeidsinntekter og som følgelig skal ha trekk i ytelser. For å forsøke å anslå hvor stor økning i antall søknader om midlertidig arbeidstillatelse en vil få ved en lemping av identitetskravet, vil vi først gå tilbake til Tabell 5 (jf. *Kapittel 2.5*), som viser andelen av asylsøkere som søker om midlertidig arbeidstillatelse:

	Antall asylsøknader år t	Søknader om midlertidig arbeidstillatelse år t+1	Prosent søkt om midlertidig arbeidstillatelse
2013	11983	505	4 %
2014	11480	316	3 %
2015	31150	1463	5 %
2016	3460		

Tabell 5 (jf. *Kapittel 2.5*): Prosent av mottaksbefolkningen som har søkt om midlertidig arbeidstillatelse

Som tidligere nevnt er det svært få asylsøkere som søker om midlertidig arbeidstillatelse. En av våre informanter i Gruppe 2, en mottaksleder i Hordaland, forteller at majoriteten av beboerne ved dette mottaket velger å ikke søke om midlertidig arbeidstillatelse fordi de vet at de mangler de påkrevde identitetsdokumentene. Hennes oppfatning er at dette også gjelder for asylsøkere i andre mottak. På bakgrunn av dette er det naturlig å anta at antallet søknader om midlertidig arbeidstillatelse vil øke ved en lemping av identitetskravet. Vi har ingen mulighet til å anslå nøyaktig *hvor* stor andel dette vil tilsvare, men gitt mottakslederens uttalelse, og dagens lave andel, vil økningen etter all sannsynlighet være betydelig.

Som Tabell 6 viste tidligere i dette kapittelet, er andelen som fremlegger gyldige identitetsdokumenter relativt lav (med unntak av situasjonen i 2015, jf *Kapittel 5.2.1* og Tabell 6). PU hevder imidlertid at 99 prosent av asylsøkerne kan *sannsynliggjøre* sin identitet, gjennom andre typer identitetsdokumenter (Foss, 2013). Dette er ikke et nøyaktig estimat, men heller en måte å ordlegge seg på for å illustrere at ”så godt som alle” kan sannsynliggjøre sin identitet. Dette betyr uansett at en lemping i vilkåret om

identitetsdokumenter, der asylsøkeren kun ville pliktet å sannsynliggjøre sin identitet, per ville medført at nesten samtlige asylsøkere i Norge tilfredsstiller kravet om identifisering for midlertidig arbeidstillatelse. Selv dersom ikke alle disse velger å søke om midlertidig arbeidstillatelse ville økningen likevel vært betydelig, sett i lys av de siste års søkerandel. Dette ville etter all sannsynlighet ført til svært store økninger i UDI og PUs kostnader knyttet til saksbehandling av søknader.

En potensiell begrensning av denne ordningen vil kunne være tilsvarende det vi ser ved det tidligere omtalte forslaget om fjerning av vilkåret om gjennomført asylintervju for midlertidig arbeidstillatelse. Her vil endringen kun omfatte asylsøkergrupper med høy sannsynlighet for opphold (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Tabellen under viser andelen asylsøkere som kommer fra land med høy sannsynlighet for å få innvilget oppholdstillatelse:

	2012	2013	2014	2015	2016
Antall "sannsynlig opphold"	3891	5710	3972	3288	10338
Antall asylsøkere	8943	8983	7300	8370	18737
Andel "sannsynlig opphold"	44 %	67 %	54 %	39 %	55 %

Tabell 10: Andel av totale asylsøknader i perioden 2012-2016 som kommer fra land som med høy sannsynlighet vil bli gitt oppholdstillatelse. Merk: Antall behandlede asylsøknader samsvarer ikke nødvendigvis med totalt antall asylsøkere samme år.

For å finne antall asylsøkere fra land med "høy sannsynlighet for opphold" har vi brukt asylsøkere fra de landene der 70 prosent eller flere har fått innvilget opphold de siste fem årene. Eritrea og Syria er for tabellens tidsvindu de klart største gruppene, og de er også gruppene med høyest andel innvilgede oppholdstillatelser relativt til asylsøknader. Hvilke land dette gjelder vil naturligvis kunne endre seg over tid, men denne utregningen gir en viss indikasjon på hvor stor gruppe som vil være aktuell for ovennevnte scenario.

Ved en ordning med ovennevnte begrensning vil saksbehandlingsprosessen for midlertidig arbeidstillatelse kunne gjøres relativt effektivt. Det er mulig å argumentere for at en saksbehandlingsprosess der midlertidig arbeidstillatelse automatisk innvilges der identitet er sannsynliggjort ved asylregistrering, og søkeren er fra et land som i den aktuelle perioden har høy sannsynlighet for opphold, ikke vil kreve enorme ressurser fra UDI og PU. En ordning

med denne begrensningen vil også ha flere andre positive virkninger, noe vi vil komme tilbake til i *Kapittel 6.2.3*.

Indirekte administrasjonskostnader

Seniorrådgiver Gjervan ved UDI beskriver at UDIs arbeid med oppfølging av asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse i stor grad handler om kartlegging av asylsøkere som skal trekkes i ytelser, grunnet lønnet arbeid. UDIs reglement tilsier idag ”beboere som har lønnsinntekt har et fribeløp på 30%, eller minimum kr. 1000, av netto utbetalt lønn pr. mnd. Resten danner grunnlag for reduksjon eller bortfall av ytelser” (UDI, 2016). Dette betyr i utgangspunktet at stønaden reduseres relativt raskt dersom asylsøkeren har lønnet arbeid, og er derfor i seg selv et argument for at økonomiske insentiver ikke er hovedmotivasjonen for å skaffe seg arbeid. Samtidig er det slik at andelen asylsøkere som får slike trekk i stønaden er – og i lang tid har vært – svært liten, og derfor har UDI per i dag ikke noe system som kan håndtere en betydelig økning i antall asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse (Moen & Gjervan, 2016). Ved en betydelig økning vil de derfor ha behov for omorganisering og utvikling av sitt system, hvilket vil være relativt ressurskrevende. Dette vil ifølge Gjervan være UDIs største kostnad knyttet til oppfølging av innvilgede midlertidige arbeidstillatelser.

I høringsvar til stortingsmelding 30 (2015-2016) beskriver Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) en annen potensiell administrasjonskostnad knyttet til innvilgede midlertidig arbeidstillatelser, dersom tillatelsen resulterer i et faktisk arbeidsforhold. IMDi er den offentlige instansen som har ansvar for bosetting (jf. *Kapittel 2.5*), og eventuelle arbeidsforhold hensyntas i prosessen med å bosette flyktninger (Rieber-Mohn & Holden, 2016). Ved en økning i antall asylsøkere som allerede har jobb idet oppholdstillatelse blir gitt, og dersom en antar at flere av disse arbeidsforholdene vil kunne bestå, betyr dette en økning i særskilte behov. IMDi hevder at dette vil kunne medføre økte administrasjonskostnader for deres arbeid med bosetting, da de vil måtte hensynta flere personlige behov under bosettingsarbeidet.

6. Analyse og diskusjon

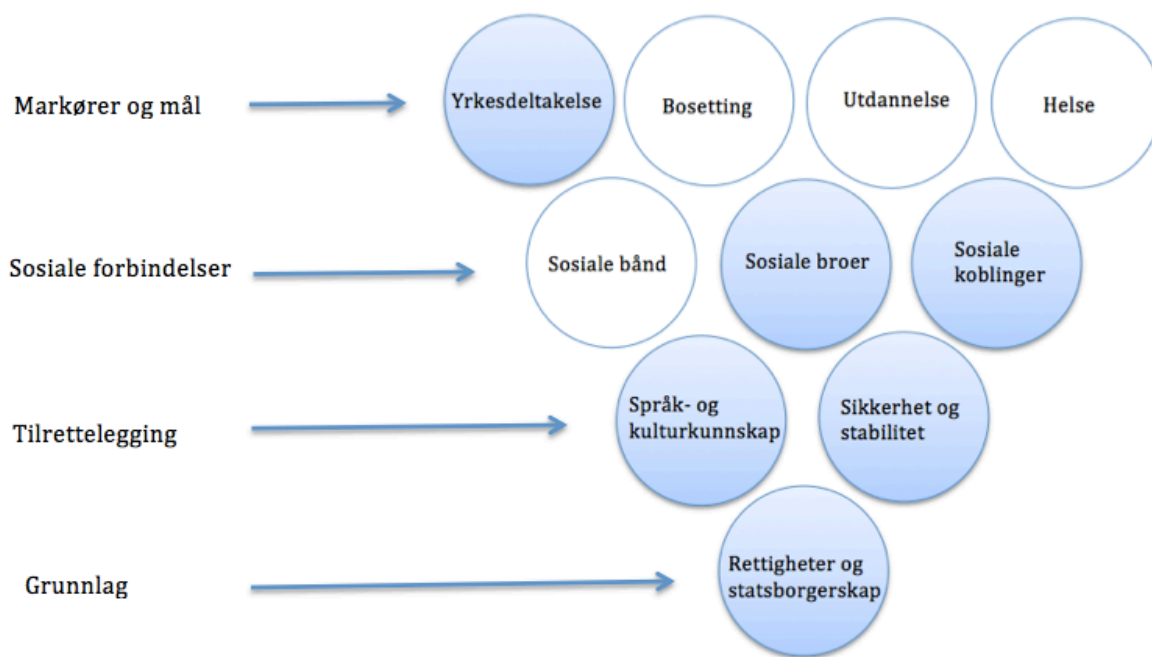
I dette kapitlet vil vi analysere og diskutere det kvalitative datamaterialet som ble presentert i foregående kapittel. Vi vil diskutere dette lys av rammeverkene presentert i *Kapittel 3*.

Teoretisk tilnærming, og også med henblikk på nasjonale og internasjonale studier.

På bakgrunn av våre funn mener vi at vi er i stand til å si noe om 1) hvilken påvirkning midlertidig arbeidstillatelse kan ha for arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger, og 2) hvilke konsekvenser økning i antall midlertidige arbeidstillatelser vil kunne ha på det norske samfunn. For å diskutere første punkt vil vi gå tilbake til Ager og Strangs (2008) rammeverk. Med dette som utgangspunkt vil vi diskutere hvordan midlertidig arbeidstillatelse kan påvirke de ulike elementene i rammeverket, og på den måten helhetlig påvirke arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger. For punkt 2 vil diskusjonen følge foregående kapitels strukturelle oppsett av det samme temaet. Videre vil det følge en diskusjon, som tar for seg ulike faktorer som er relevante for denne studien.

6.1 Midlertidig arbeidstillatelse i lys av Ager og Strangs rammeverk

I lys av Ager og Strangs (2008) rammeverk, og deres mål på integrering, ser vi at midlertidig arbeidstillatelse kan ha direkte og indirekte påvirkninger på arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger i Norge. I figuren på neste side har vi uthevet hvilke elementer i Ager og Strangs rammeverk vi mener midlertidig arbeidstillatelse vil kunne påvirke for å endre målsetningsmarkøren *Yrkesdeltakelse*.



Figur 4: Ager og Strangs (2008) konseptuelle rammeverk for integrering med uthevelser av elementene våre intervjuer har vist som særlig relevante.

Språk- og kulturkunnskap

I lys av våre funn mener vi at det er mye som tilsier at midlertidig arbeidstillatelse kan ha en positiv innvirkning på *språk- og kulturkunnskap*. Vi mener at alle undergruppene av informanter i Gruppe 1 underbygger denne slutningen. For de med midlertidig arbeidstillatelse og arbeid ser vi at den språk- og kulturpraksisen et arbeid i det norske samfunnet gir er nyttig, og er med på å heve både språkegenskaper og kulturkunnskap. Det samme gjelder for de som arbeider frivillig. For de av informantene som har fått innvilget midlertidig arbeidstillatelse, men ikke fått arbeid, viser funnene våre at selve prosessen med å forsøke å *skaffe arbeid* kan fungere som liknende språkpraksis. Denne ”prosess-effekten” vil vi senere se at også gjelder for flere elementer.

Dette funnet er så langt vi kan se ikke belyst i tidligere forskning, og er svært interessant i vurderingen av hvor hensiktsmessig økt tilgang til midlertidige arbeidstillatelser potensielt kan være. Informantene uten midlertidig arbeidstillatelse viser gjennom sine uttalelser hvordan en ensidig tilværelse på asylmottaket ikke gir noen praksis i hverken språk- eller kulturforståelse, noe underbygger vår slutning om at flere former for aktivisering er

nødvendig i det norske mottakssystemet. I tillegg til dette ser vi at en bedret økonomisk situasjon, som vil være oppnåelig for flere asylsøkere med arbeid, kan være med på å stimulere til økt samfunnsdeltakelse.

Stabilitet og sikkerhet

I Ager og Strangs (2008) rammeverk dreier elementene *Stabilitet og sikkerhet* seg om disse forholdene i konteksten det lokale nærmiljøet utgjør, jamfør *Kapittel 3.2*. Dette er forhold som med utgangspunkt i vår forskning til en viss grad kan ha en positiv sammenheng med midlertidig arbeidstillatelse.

Sikkerhetselementet handler i stor grad om hvordan flyktningen opplever menneskene i nærmiljøet. Ved for eksempel fremmedfrykt – eller i verste fall rasisme – vil flyktningen føle seg utrygg, hvilket vil påvirke vedkommendes evne – og ønske – om å bli integrert i dette samfunnet (Ager & Strang, 2008). Lokalbefolkningens holdning overfor flyktninger vil naturligvis variere mellom, og innad, i lokalsamfunn. Det kan synes som om enkelte grupper innfødte sitter med en oppfatning om at asylsøkere eller flyktninger ikke ønsker å bidra (Horn & Sveen, 2015; Solheim, 2015), og slike holdninger vil kunne føre til at asylsøkerens sikkerhetselement forringes. Ved at asylsøkere får ta arbeid, eller aktivt forsøke å gjøre dette, er det mulig at lokalsamfunn i større grad opplever at asylsøkere og flyktninger faktisk har et reelt ønske om å bidra og å forsørge seg selv. Det vil naturligvis være tilfeller der asylsøkere eller flyktninger faktisk *ikke* ønsker å bidra til samfunnet eller ønsker at samfunnet skal forsørge vedkommende, men vi mener våre funn tilsier at hovedmotivasjonen for å velge Norge som mottaksland ikke er økonomiske forhold. På den annen side kan et lokalsamfunns holdninger også handle om frykt for at asylsøkere og flyktninger skal ”ta” jobbene til den øvrige befolkningen. I så måte vil økt tilgang til midlertidig arbeidstillatelse kunne virke forsterkende på disse holdningene, slik at sikkerhetselementet igjen forringes. Denne problematikken vil vi komme tilbake til i *Kapittel 6.2.1*.

Videre viser våre intervjuer at arbeid, eller prosessen rundt å forsøke å skaffe det, ofte er den eneste interaksjonen asylsøkere på mottak har med de innfødte i sitt lokalsamfunn. Forskning viser at økt eksponering for innvandrere øker den tilliten etniske nordmenn har til denne gruppen som helhet (Kvaløy, 2017; Drangslund et al., 2010; Haugnæss & Hegna, 2016). For små lokalsamfunn er det ikke gitt at denne eksponeringen har foregått i nevneverdig grad tidligere, slik at tilliten i utgangspunktet kan være lav. Dersom asylsøkere i slike samfunn får

delta i samfunnet på et tidlig stadium, vil dette være med på å øke tillitsoppbyggingen. På denne måten vil flykningene ha et bedre utgangspunkt idet en eventuell oppholdstillatelse blir innvilget, noe som vil telle positivt når arbeidsmarkedsintegreringen til ordinært arbeid forekommer.

For stabilitetselementet, som også i hovedsak handler om nærmiljøet, vet vi at flykningers migrasjon og flytting kan være med på å destabilisere hverdagen. Dette skjer særlig gjennom at eventuelle eksisterende nettverk blir brutt, og at asylsøkeren opplever å måtte "starte på nytt" i et annet lokalmiljø. Som vi ser i uttalelser fra IMDi sitt hørings svar vedrørende midlertidig arbeidstillatelse vil arbeidsforhold være en faktor som IMDi tar hensyn til i sitt arbeid med bosetting (Rieber-Mohn & Holden, 2016). I så måte vil asylsøkere som får midlertidig arbeidstillatelse og arbeid, ha større muligheter for å bli boende i et kjent nærmiljø, dersom vedkommende skulle ønske dette.

Sosiale broer

Vi vil også argumentere for at våre funn viser en positiv sammenheng mellom midlertidig arbeidstillatelse og sosiale broer mellom flykninger/asylsøkere og innfødte. Det fremkommer tydelig gjennom våre intervjuer at asylsøkeres eventuelle arbeid vil være en viktig - og ofte kanskje eneste - arena for interaksjon med innfødte. Vi ser likevel også her at for informantene med midlertidig arbeidstillatelse, men uten arbeid, har prosessen rundt jobbsøking medført interaksjon mellom asylsøker og innfødte. Det samme gjelder for asylsøkere som deltar i frivillig arbeid. I tillegg ser vi igjen hvordan informantene uten midlertidig arbeidstillatelse ikke har særlig interaksjon med innfødte, da de ikke får tilgang til den sosiale arenaen det fremkommer at jobbsøking representerer.

Basert på ovennevnte argumenter mener vi å kunne se en tendens til at det i liten grad foreligger særlig interaksjon mellom asylsøkere og innfødte uten at det etableres en arena for dette. Arbeid er en slik arena, men selve tillatelsen til å arbeide etablerer i seg selv en form for arena. Vi ser imidlertid også at frivillig arbeid representerer den samme typen arena som lønnet arbeid gjør, og det skal også presiseres at flere mottak, særlig i små lokalmiljøer, ofte evner å skape frivillige aktivitetsarenaer som skaper møteplasser for asylsøkere og innfødte.

En av måtene de sosiale broene kan påvirke arbeidsmarkedsintegrering på er gjennom den tidligere diskuterte nettverkseffekten. I en undersøkelse utført på 59 133 jobbsøkere i USA

fant rekrutteringsbyrået Right Management at mellom 41 og 45 prosent av ansettelse kommer som følge av nettverk (Adams, 2011). Det redegjøres ikke for hvilke typer bransjer eller kvalifikasjonskrav disse jobbene var forbundet med, slik at det er en mulighet for at dette funnet fraviker fra hva som vil være tilfellet for asylsøkere eller flyktninger. Vi mener likevel at undersøkelsen sier noe om “trendene” på arbeidsmarkedet, og at det til en viss grad vil være overførbart til den gruppen vi ser på. Dette understøttes av uttalelser fra våre informanter, der flere, etter innvilget oppholdstillatelse, fant fast arbeid gjennom mennesker de hadde møtt gjennom arbeid som asylsøkere. Dette gjaldt både for frivillig og lønnet arbeid.

Sosiale koblinger

Som presentert i *Kapittel 3.2* dreier de sosiale koblingene i Ager og Strangs (2008) rammeverk seg om tilknytningene mellom stat og individ. Våre intervjuer har vist at flere av våre informanter har lav tillit til statlige institusjoner. Som det kommer frem i *Kapittel 5. Presentasjon av funn* er det særlig utsettelse av frister og langvarige perioder uten oppdatert informasjon som svekker denne tilliten. Det kommer samtidig frem i intervjuene at prosessen rundt innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse oppleves som positiv for dem det gjelder. Dette kommer av at innvilgelsen har vært relativt hurtig og fordi den representerer en mulighet, og i så måte oppleves som verdifull. For de som søkte om, men ikke fikk innvilget, midlertidig arbeidstillatelse viser intervjuene våre at dette oppleves som nok et negativt møte med det norske systemet, og i noen tilfeller er med på å svekke den tilliten som allerede for mange vil være lav.

Rettigheter og statsborgerskap

Den lave tilliten beskrevet i forrige avsnitt kan potensielt påvirke enda et element hos Ager og Strang, nemlig rettigheter og statsborgerskap. Vi vet at dette elementet tar for seg *oppfatningen* av et statsborgerskap, og ikke bare den juridiske termen. Det forringede forholdet enkelte av våre informanter har rapportert overfor statlige institusjoner – basert både opplevd urettferdighet og gjentakende forsinkelser – vil kunne føre til at de ved eventuell innvilgelse av statsborgerskap lar seg påvirke av disse opplevelsene. De vil kunne ende med en oppfattelse om at deres statsborgerskap, og rettigheter i henhold til dette, har lavere verdi enn hva som gjelder for etniske nordmenn. Dette vil ifølge Ager og Strang (2008) ha negativ innvirkning for integrering.

En annen faktor som vil kunne inngå i elementet ”rettigheter og statsborgerskap”, handler om asylsøkeres *rettigheter*. Grunnlovens §110 første ledd, lyder som følger:

«Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring»

Tidligere var denne paragrafens ordlyd “*borger*”, men i 1954 ble dette endret av Stortinget, slik at ordlyden nå er “ethvert arbeidsdyktig *menneske*” (Skjæraasen & Gilberg, 2017). Gitt denne endringen kan man altså tolke at loven ikke skal være gjeldende kun for norske statsborgere, men også omfatte menneskegrupper som asylsøkere. Mari Seilskjær støtter dette, i kraft av sin juridiske kompetanse. Hun forteller at rettstilstanden for denne paragrafen ikke er klar, og at det er et spørsmål som ikke er avklart. Ordlyden isolert taler for at også asylsøkere omfattes, og at staten har plikt til å tilrettelegge for at de kan få jobbe. Videre forteller hun at terskelen for Høyesterett for å overprøve vurderinger som anses som politiske er høy, og at grunnlovsbestemmelser er såpass vage og generelle at det er særdeles vanskelig å si hva som er det konkrete innholdet i bestemmelsen før det foreligger rettspraksis for spørsmålet.

En som aktivt forsøker å fremskaffe en slik rettspraksis, er Arne Viste. Gjennom sin private næringsdrift har han ansatt flere papirløse flyktninger, med tilbakemelding fra myndighetene om at dette ikke er tillatt. Likevel har praksisen aldri fått konsekvenser, til tross for Vistes gjentatte forsøk på å få sin sak prøvd for retten. Han opplever at myndighetene ikke ønsker denne prøvingen, fordi det vil være politisk upraktisk dersom det viser seg at myndighetene opererer utenfor lovens bestemmelser. Noe som forsterker hans opplevelse av dette er hvordan myndighetene i 2011 bøtela 30 arbeidsgivere for til sammen fem millioner kroner, på bakgrunn av ansettelse av asylsøkere uten arbeidstillatelse (VG, 2012). Denne praksisen har ikke gjentatt seg siden, til tross for at slike ansettelser har fortsatt å forekomme – blant annet ved Viste selv (Viste, intervju).

6.2 Kostnader og nytte for samfunnet

I det foregående har vi diskutert integreringsgevinster for asylsøkerene selv, i lys av Ager og Strangs (2008) rammeverk. I det følgende vil vi ta for oss kostnader og nyttegevinster vi mener økt innvilgelse av midlertidige arbeidstillatelser vil kunne ha for det norske samfunn.

6.2.1 Midlertidig arbeidstillatelse som pull-faktor

Basert på våre funn er det ikke mulig å konkludere med at midlertidig arbeidstillatelse fungerer som en pull-faktor for økt asyltilstrømning, slik myndighetene frykter. Både våre egne intervjuer og relevant litteratur støtter denne slutningen. Vi ser likevel at både våre intervjuer, og mye av litteraturen som er tilgjengelig, baserer seg på kvalitative undersøkelser. Det kan være grunn til stille spørsmål ved dette, da subjektive uttalelser fra informantene potensielt kan skape et feilaktig totalbilde. Det er mulig at asylsøkere eller flyktninger ikke ser det som hensiktsmessig for sine grupperes “omdømme” å vedgå at økonomiske rettigheter har vært avgjørende for deres valg av vertsland. Dette kan også ha forekommet i våre intervjuer, dersom våre informanter frykter at svar som vedkjenner seg økonomiske motiver kan redusere deres muligheter for å få oppholdstillatelse.

Motvilje mot å vedgå at økonomiske forhold har vært viktige for valg av asylland, kan altså komme av en generell frykt for å bli stemplet som “lykkejegere”. Det kan alternativt komme av vissheten om at innfødte frykter at flyktninger vil konkurrere om deres nåværende arbeidsplasser. Ved slik frykt i lokalbefolkningen vil asylsøkeres *sikkerhetselement* i Ager og Strangs (2008) rammeverk igjen kunne forringes, da asylsøkere og flyktninger vil føle at deres integrering i lokalsamfunnet ikke ønskes velkommen. En studie fra Pew Research Center (Wike, Stokes & Simmons, 2016) undersøker befolkningens holdninger til “flyktningkrisen” i ti forskjellige EU-land, og tar blant annet for seg nettopp frykten for at flyktninger vil oppta de innfødtes arbeid. For disse ti landene var det i gjennomsnitt 50 prosent som fryktet for sin arbeidsplass i møte med økte tilstrømninger av flyktninger. I Ungarn var uroen størst, med 82 prosent som fryktet en slik effekt, mens i Tyskland var frykten lavest, med 31 prosent. Sverige fulgte etter Tyskland, med 32 prosent av befolkningen som fryktet effekten. Selv om tidligere forskning antyder at denne frykten kan være ubegrunnet (Aiyar et al., 2016), er det mulig at kvalitative undersøkelser av flyktningsmotiv for valg av vertsland ikke vil kunne avdekke det reelle bildet. En ideell oppfølging ville vært en kvantitativ undersøkelse som tar høyde for alle variabler som kan påvirke migrasjonsstrømmer, for å undersøke hvilke faktorer som er avgjørende. Slike undersøkelser finnes ikke for den norske konteksten per i dag.

For den særskilte gruppen “asylsøkere uten beskyttelsesbehov” er det vanskelig å skille denne gruppen fullstendig fra den øvrige gruppen av asylsøkere, jamfør *Kapittel 5*. Til tross

for at tidligere forskning konkluderer med at effekten midlertidig arbeidstillatelse vil ha på denne gruppen er så liten at den er vanskelig å identifisere (Mayblin, 2016; Thorshaug og Valenta, 2011) mener vi at det likevel er verdt å diskutere problematikken. For det første må vi anta at mennesker uten beskyttelsesbehov ikke vil få oppholdstillatelse etter myndighetene har gjennomgått deres asylsøknader. Da er tidsperioden vi legger til grunn gjennomsnittlig tid i asylmottak i Norge, som tilsvarer mellom 20 og 21 måneder (Thorshaug & Valenta, 2011). Aftenpostens Midtøsten-korrespondent Tor Arne Andreassen utarbeidet i 2015 et regnskap for hva det koster å reise fra Midtøsten, Nord- og Øst-Afrika til Norge. Utrekningene var basert på ekstensivt tallmateriale innhentet av det italienske grensepolitiet, og anslø kostnadene for å komme seg ulovlig til Norge til å være i overkant av NOK 70 000 (Andreassen, 2015). Denne analysen støttes av Daily Mail's journalist Sara Malm (2015).

Dersom vi bruker migrasjonsvinduet (jf. *Kapittel 3.3*) som utgangspunkt, vil mennesker velge å emigrere når kostnadene ved å flykte er lavere enn nåverdien av gevinstene som kan oppnås. Rent økonomisk må reisekostnadene da være lavere enn nåverdien emigranten kan forvente å opptjene i løpet av sitt opphold i et mottakerland. Dette vil si at dersom det skal være økonomisk gunstig for asylsøkere uten beskyttelsesbehov å reise til Norge for å jobbe under asylperioden for deretter å få avslag og bli sendt hjem, vil de måtte ha utsikter til å tjene mer enn kostnadene tilknyttet reisen til mottakslandet. Gjennom våre intervjuer har det fremkommet at for de av våre informanter som har midlertidig arbeidstillatelse, har det månedlige lønnsnivået vært i størrelsesorden mellom NOK 3000,- og 5000,- per måned, med unntak av én informant, jf. *Kapittel 5.1.2*). Selv dersom dette multipliseres med den gjennomsnittlige ventetiden på mottak er det lite gevinst å hente dersom slikt arbeid, muliggjort gjennom midlertidig arbeidstillatelse, er den eneste inntektskilden.

Det må trekkes frem at vårt utvalg av informanter ikke kan hevdes å representere et gjennomsnitt for asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse. Det trengs kvantitative undersøkelser til for å si noe om gjennomsnittsinntekten til asylanter med midlertidig arbeidstillatelse, og dette må baseres på tallmateriale som UDI ikke per dags dato fører (Eide, korrespondanse). Basert på vårt datamateriale kan det synes som den økonomiske gevinsten fratrukket reisekostnader er svært liten for grunnløse asylsøkere som kun søker arbeidsmulighet under mottaksoppholdet. Igjen må det understrekes at selv om dette er det lønnsintervallet vi har funnet, kan det være at asylsøkernes *forventninger* om fremtidig lønn var høyere da de valgte Norge som mottaksland. Det kan tenkes at asylsøkere som nå

befinner seg i Norge valgte Norge ut fra kjennskap til at lønnsnivået i landet er høyt og en antakelse om at inntektsmulighetene, både på mottak og senere, ville være gode. I slike tilfeller vil deres tenkte kurve for inntektsulikhet i migrasjonsvinduet ha vært på et urealistisk høyt nivå, og disse forventningene vil kunne ha virket som en pull-faktor for innvandring.

Vi har argumentert for at midlertidig arbeidstillatelse vanskelig kan sies å fungere som en pull-faktor for flyktninger generelt. Det vil allikevel være interessant å se hva som er praksis for tiltaket i andre sammenliknbare land, slik at en kan vurdere hvordan en eventuell lemping av regelverket i Norge vil stille oss i forhold til for eksempel de nordiske landene. Gjennom intervjuer med ressurspersoner i de svenske og finske integreringssystemene (Bärlund, korrespondanse; Forsander, korrespondanse) og gjennomgang av regelverk i Danmark, Sverige og Finland (OECD, 2016) viser det seg at samtlige nordiske land har mindre rigide krav til innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse enn Norge. I Finland får alle asylsøkere automatisk tilgang til arbeidsmarkedet etter seks måneder i landet, mens for de som kan vise til gyldige ID-papirer innvilges arbeidstillatelse allerede etter tre måneder. I Sverige får asylsøkere som kan sannsynliggjøre sin identitet midlertidig arbeidstillatelse umiddelbart, mens i Danmark får de automatisk tilgang til arbeidsmarkedet etter seks måneder som asylsøker (OECD, 2016). Dette vil si at Norge, sammenlignet med de andre nordiske landene, har vesentlig høyere krav til innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse. En oppmykning av regelverket vil ikke skape en pull-faktor med høyere tiltrekningskraft enn i de andre nordiske landene, men kunne skape tilnærmet paritet mellom regelverkene i de nordiske landene. Isolert sett vil det kunne hevdes at paritet på punktet midlertidig arbeidstillatelse likevel vil bidra til at Norge blir et mer populært asylmål relativt til de andre landene grunnet andre faktorer Norge scorer bedre på. Dette kan være generelle forhold som et gjennomsnittlig høyt inntektsnivå, lav lønnsulikhet i samfunnet eller sterke fagforeninger som sikrer gode arbeidsvilkår. Gjennom våre intervjuer med både Gruppe 1 og Gruppe 2 fremkommer det at forkunnskaper om slike forhold ikke finnes hos majoriteten av flyktninger som kommer til Norge. For den marginale andelen som faktisk har spesifikke faktorer knyttet til arbeidsrettigheter eller andre generelle faktorer som migrasjonsinsentiver vil dette potensielt kunne gjøre Norge mer attraktivt enn de andre nordiske landene.

6.2.2 Samfunns- og sikkerhetskostnad

Våre funn relatert til samfunns- og sikkerhetskostnader har vist at det ikke finnes noen klar sammenheng mellom krav til ID-dokumenter for midlertidig arbeidstillatelse og fremleggelse av id. Mens PST i høringssvar av 2016 kommenterer at økt antall mennesker uten gyldige ID-dokumenter kan utgjøre en sikkerhetsrisiko (Bjørnland, 2016), tilsier våre intervjuer med både Gruppe 1 og Gruppe 2 at fremleggelse av ID-dokumenter for å få tilgang til midlertidig arbeidstillatelse ikke er noe asylsøkere kjenner til før de ankommer Norge. Kravet bidrar således ikke til at flere asylsøkere fremskaffer ID-dokumenter før de reiser, og det er i stor grad enten frykt for egne myndigheter eller egne myndigheters manglende offisielle funksjoner som forhindrer at asylsøkere i Norge har tilgang til ID-dokumenter. ID-kravene til midlertidig arbeidstillatelse fungerer altså ikke etter hensikten, og er ikke med på å bøte på PST sine trusselvurderinger.

Per Heum skriver i et arbeidsnotat for Samfunns- og næringslivsforskning AS at "effektiv bruk av offentlige virkemidler for å korrigere markedssvikt krever at offentlige inngrep rettes mest mulig direkte inn mot kilden for den aktuelle markedssvikten" (Heum, 2012). Når arbeidsmarkedet ikke klarer å sysselsette innvandrere i samme grad som nordmenn, kan dette betegnes som en markedssvikt, og Brochmann II-utvalget skriver at "... økt satsing på (arbeids)markedsrettet tilpasning i integreringsarbeidet krever et fleksibelt og velfungerende arbeidsmarked" (NOU 2017: 2, s. 222). ID-kravet for å få innvilget midlertidig arbeidstillatelse kan i så måte synes å være med på å forsterke en eksisterende markedssvikt i arbeidsmarkedet ved å tillate for mindre fleksibilitet og tregere arbeidsmarkedsinkludering av flyktninger. Samtidig har vi vist at regelendringen av 2009 ikke påvirker grunnene til at asylsøkere ikke fremskaffer ID-dokumenter. Den nye lovgivningen er således et lite effektivt tiltak på området det er ment å utbedre, samtidig som den forsterker en markedssvikt i sysselsettingen av innvandrere.

6.2.3 Administrasjonskostnader

For alle kostnadsfaktorer vi har undersøkt i denne studien er det kun administrasjonskostnader som med rimelig sikkerhet vil øke dersom midlertidig arbeidstillatelse gjøres tilgjengelig for flere asylsøkere. Som vist i foregående kapittel dreier dette seg om direkte kostnader - tilknyttet saksbehandlingen av søknader - og indirekte -

knyttet til oppfølging av innvilgede søknader. Omfanget av disse kostnadene vil være avhengig av hvor stor økning i antall søknader, og videre hvor mange innvilgelser og eventuelle arbeidsforhold, en økt tilgang til midlertidig arbeidstillatelse vil gi. Å anslå dette er vanskelig, men gitt diskusjonen i *Kapittel 5.2.1* mener vi det er mulig å argumentere for at økningen vil kunne bli betydelig. For selve saksbehandlingen av søknader har vi argumentert for en situasjon der en lempelse i kravet for identitetsdokumentasjon kun skal gjelde for asylgrupper med høy sannsynlighet for opphold. En slik ordning vil kunne lede til en effektivitetsgevinst i saksbehandlingen av søknader ved å forenkle godkjenningsrutinene.

Tidligere forskning (Mayblin, 2016; Aarset & Brekke, 2009) viser at forenklet tilgang til arbeidsmarkedet i asylsøkerfasen ikke synes å ha innvirkning på tilstrømmingen av flyktninger, og dette fremkommer også i stor grad gjennom våre intervjuer med Gruppe 2. I så tilfelle vil ikke innvilgelse av arbeidstillatelse til asylsøkere med høy sannsynlighet for opphold virke som noen pull-faktor på tilstrømming, og således ikke være et relevant argument for regjeringen. Selv om antallet søknader om *midlertidige arbeidstillatelser* øker, vil systemet med godkjenning for de med høy sannsynlighet for opphold gjøre godkjenningsprosessen enklere og i stor grad søkes om av de som uansett har krav på beskyttelse og opphold. Det er også andre årsaker til at en slik ordning vil være hensiktsmessig, og disse vil drøftes i det følgende.

Det første knytter seg til den belastningen det vil være for en asylsøker å ikke få innvilget sin søknad om asyl. Sylo Taraku, medlem av Brochmann II-utvalget, uttaler at denne belastningen forsterkes ved både økt forventning om opphold, og ved knytting av bånd til vertslandet. Han uttaler at tillatelse til arbeid i stor grad kan oppfattes som en indikasjon på at oppholdstillatelse vil innvilges, samtidig som arbeid vil være med på å knytte bånd til Norge. I så måte vil det være hensiktsmessig å etterstrebe en ordning der mennesker som ikke vil få innvilget opphold heller ikke får arbeide under perioden hvor asylsøknaden deres behandles, og at de med høy sannsynlighet for opphold får anledning til å ta arbeid.

Den andre årsaken til at ordningen der kravet om sannsynliggjøring av identitet kun skal gjelde for asylsøkere fra grupper med høy sannsynlighet for opphold handler om de norske samfunnskostnadene. Kostnadene knyttet til midlertidig arbeidstillatelse kan ses på som en investering for den norske stat, der gevinsten er en mer integrert befolkningsgruppe, som på sikt kan bidra i arbeidslivet med høyere sysselsettingsrater og lønnsnivå enn idag. Da er det

viktig at en forsøker å fokusere ressursene mot den gruppen av asylsøkere som med størst sannsynlighet skal forbli i landet. Omfanget av de indirekte kostnadene ved oppfølging av innvilgede midlertidige arbeidstillatelser vil sannsynligvis avhenge av andelen som velger å søke om midlertidig arbeidstillatelse. Dermed vil eventuelle begrensninger i søkevilkår være avgjørende for hvor store de indirekte kostnadene vil bli.

6.2.4 Samfunnsøkonomiske nyttegevinster

I *Kapittel 6.1* så vi på effekten midlertidig arbeidstillatelse kan ha for den individuelle asylsøker. Dersom vi ser på disse elementene i et samfunnsøkonomisk perspektiv, er det flere potensielle samfunnsøkonomiske gevinster for ved midlertidig arbeidstillatelse som virker fremtredende. For det første vil sysselsetting kunne medføre redusert sosial stønad for individet det gjelder, gitt at inntektene ved arbeid overstiger et grunnbeløp og gjør individet mindre avhengig av offentlige inntektsoverføringer. Videre vil et sysselsatt individ generere inntekter til det offentlige gjennom direkte skatt på arbeid, arbeidsgiveravgift og indirekte gjennom forbruk (Storeng, 2015). Dette kan potensielt være tilfelle under mottaksoppholdet, men det største utslaget vil være i økte sysselsettingsrater etter oppholdstillatelse innvilges, ettersom lønnsnivåene som kan oppnås under oppholdsperioden i henhold til vårt informantutvalg virker å være relativt lave. Til tross for at det er komplisert å estimere økningene i administrasjonskostnader ved at midlertidig arbeidstillatelse innvilges til flere, mener vi det er sannsynlig at de ikke vil overskride gevinsten som er beskrevet over. I tillegg vil administrasjonskostnaden ved innvilgelse av midlertidig arbeidstillatelse være en engangskostnad, og kostnadene ved oppfølging av arbeidstillatelsen strekke seg inntill opphold er innvilget eller avslått. I motsetning til disse to vil gevinsten av den økte integreringseffekten ikke bare være den eventuelle lønnen asylsøkeren kan tjene på mottak, men også de økte lønnsnivåene vedkommende vil kunne tjene som følge av raskere og mer effektiv integrering. Dette er således en neddiskontert inntektsstrøm som strekker seg over hele vedkommendes arbeidsliv, noe som er vanskelig å tallfeste men som samtidig underbygger argumentene for at denne langsiktige nyttegevinsten er høyere enn de kortsiktige kostnadene.

Tidligere forskning viser at svart arbeid i Norge er mer utbredt blant lavt enn høyt utdannede (Hansen, 2002) og mest vanlig innenfor vaske-, male-, mure- og snekkertjenester (Oksnes, 2015). Svart arbeid fryktes å skape en *"økonomisk underklasse som står helt uten rettigheter i*

arbeidslivet" (Oksnes, 2015), og asylsøkere og innvandrere er med sitt lavere gjennomsnittlige utdanningsnivå samt innledningsvis manglende norskkunnskaper spesielt i faresonen for å få svarte fremfor lovlige jobber. Dersom asylsøkere tidlig ser seg nødt til å ta svarte jobber vil dette kunne påvirke deres fremtidige karriereutsikter innenfor den legale arbeidssfæren, og på lang sikt redusere statens skattegrunnlag fra denne gruppen. Økt tilgang til tidlig arbeidsmarkedsinkludering kan derfor være med på å redusere forekomsten av svart arbeid i norsk økonomi generelt, og for gruppen flyktninger og innvandrere spesielt.

En siste potensiell samfunnsøkonomisk nyttegevinst er de langvarige helsegevinstene. Midlertidig arbeidstillatelse kan sørge for redusert behandlingsbehov av psykiske traumer, eller redusert arbeidsførhet som følge av psykiske lidelser. Som Hainmueller et al. (2016) og Sinnerbrink et al. (1997) forklarer, kan lang passivisering på asylmottak føre til økte forekomster av psykiske lidelser med langvarige negative effekter på arbeidsførhet. Dette kan igjen påvirke myndighetenes utbetalinger og inntektsoverføringer gjennom økte behov for sykepenger, arbeidsledighetstrygd eller behandling i helsesystemet. Hvor mye flyktninger benytter seg av slike tjenester er en interessant studie i seg selv, men dersom tidlig arbeidsmarkedstilgang kan redusere forekomsten av slike behov, vil dette være samfunnsøkonomisk hensiktsmessig.

6.3 Diskusjon

I denne delen av kapitlet vil vi ta for oss de faktorene som, basert på våre funn og vår analyse, bør diskuteres videre. Dette handler blant annet om våre funn sett i lys av annen forskning og i et bredere samfunnsperspektiv, slik at vi kan diskutere de videre konsekvensene av våre funn.

6.3.1 Tillegg til Ager og Strangs rammeverk

Ager og Strang (2008) tok i sin studie utgangspunkt i individer som allerede hadde fått innvilget oppholdstillatelse. Vår studie har derimot i utgangspunktet undersøkt integreringstiltak for personer *før* denne oppholdstillatelsen er innvilget. En kan derfor potensielt argumentere for at rammeverket benyttes på siden av sitt anvendelsesområde. Vi mener likevel at rammeverket er hensiktsmessig å benytte på integrering i en tidligere fase enn hva Ager og Strang gjorde. De essensielle elementene for integrering vil med all

sannsynlighet være de samme uavhengig av en persons formelle status, hvilket våre funn også understøtter – våre informanternes betraktninger stemmer godt med de elementene som inngår i Ager og Strangs rammeverk. Likevel kan dette aspektet til dels kunne være med på å forklare hvorfor våre funn indikerer at livskvalitet er en så viktig *forutsetning* for integrering, uten at dette vektlegges særskilt i Ager og Strangs (2008) rammeverk. Viktigheten av livskvalitet for integrering kommer særlig til syne i vår studie gjennom den passiviteten asylsøkerne opplever på mottak. Vår forskning har vist at denne psykiske belastningen påvirker asylsøkere og flyktnings motivasjon for integrering, og at det i verste fall kan medføre vedvarende psykisk sykdom. Dette vil vanskeliggjøre integrering i arbeidsmarkedet, så vel som i samfunnet generelt. Ager og Strang (2008) tar til en viss grad for seg denne faktoren, gjennom elementet *Helse*. Likevel kommer dette elementet i kategorien *Markører og mål*, og beskriver således en *indikator* på integrering. Vår forskning hentyder imidlertid at helseaspektet (her særlig psykisk helse) heller kan anses som en *forutsetning* for integrering.

Kanskje kan det faktum at rammeverket benyttes tidligere i integreringsløpet enn Ager og Strang (2008) kartla, være med på å forklare denne nivåforskjellen. Den overordnede livskvaliteten til flyktnings som allerede har fått innvilget oppholdstillatelse kan potensielt være bedre enn livskvaliteten til asylsøkere, slik at dette forholdet ikke vil være like fremtredende hos flyktningsgruppen. Dette kan komme av at flyktnings, som altså har innvilget oppholdstillatelse blant annet ikke vil ha den overhengende bekymringen for sin fremtid, som våre funn viser at asylsøkere kan ha. I tillegg er det mulig å anta at hverdagen som flykting er mer aktiv enn hverdagen til en asylsøker, slik at passiviseringsselementet er mindre fremtredende for flyktningsgruppen. Likevel er det slik at skillet mellom asylsøker og flykting kan ha minimale forskjeller, utenom de juridiske. Et individ kan gå fra å ha status som asylsøker til å få oppholdstillatelse på i løpet av en dag, hvilket i praksis betyr at rammeverket vil kunne gå fra å være ikke-gjeldende til å bli gjeldende den samme dagen, selv om vedkommende fortsatt er beboer på asylmottak (jf. *Kapittel 2.5*, der vi viste at i gjennomsnitt sitter asylsøkere på mottak i 205 dager *etter* at oppholdstillatelse er innvilget). Selv om denne formelle statusendringen vil kunne medføre enkelte bedringer for mottakstilværelsen, vil disse sannsynligvis ikke være betydelige.

6.3.2 Alternative arenaer

Et naturlig spørsmål vil være om det er andre tiltak - med eventuelt lavere kostnader - som kan fungere som alternativ til midlertidig arbeidstillatelse. Som nevnt ser vi at mange av de positive virkningene som midlertidig arbeidstillatelse gir, med unntak av lønn, kan oppnås ved frivillig arbeid. Med bakgrunn i tidligere forskning om at det er viktig med arenaer som er tilrettelagt for interaksjon mellom asylsøkere og innfødte (Søholt & Holm, 2010; Weiss et al., 2017; Aasen, Haug & Lynnebakke, 2017; IMDi, 2015), vil som nevnt frivillig arbeid også representere slike arenaer. Asylsøkere vil på slike arenaer kunne praktisere norsk, og det vil foregå interaksjon mellom de to gruppene. Utfordringen vi har identifisert ved at asylsøkere ofte vil ansettes i “innvanderforretninger”, slik at språkpraksis og interaksjon mellom grupper forsvinner, vil antakelig også falle bort ved frivillig arbeid, da det er større diversitet på slike arenaer. Likevel er det enkelte elementer som våre intervjuer har vist å være viktige, som ikke vil forekomme gjennom denne typen arbeid. Lønnet arbeid - så vel som forsøket på å få dette - oppleves som svært meningsfullt for asylsøkeren. Samtidig viste våre funn at ønsket om å bidra til samfunnet gjennom å betale skatt var viktig for flere av våre informanter. Asylsøkere er en gruppe mennesker som gjennom lang tid har fått sine fremtidsutsikter forstyrret, og frivillig arbeid er i mindre grad enn lønnet arbeid med på å stabilisere disse fremtidsutsiktene. En kan også miste det ekstra motivasjonselementet lønn gir for arbeid. Det er ikke gitt at en asylsøker ser den langtidseffekten og -verdien frivillig arbeid kan ha for integrering, slik at ytre motivasjon kan være avgjørende for arbeidsinnsats og således bidra til vellykket integrering.

6.3.3 Åpenhet

Vi har flere steder i denne studien diskutert hvordan passivitet gjennom lang tid i mottak anses som en av de største truslene mot integrering (Thorshaug og Valenta, 2011; Hainmueller, 2016; OECD, 2016). Denne passiviteten vil også ha negativ innvirkning på de fleste elementene i Ager og Strangs (2008) rammeverk. Når våre informanter forteller om hvordan midlertidig arbeidstillatelse har bidratt til å aktivisere dem på en meningsfylt måte betyr dette altså at aktiviseringen i seg selv har en positiv innvirkning på de ulike resterende elementene i rammeverket. Forskning har vist at “well-being” er positivt korrelert med *åpenhet* (Gutiérrez et al., 2004), hvilket tyder på at en økning i livskvalitet vil øke asylsøkerens generelle åpenhet mot et nytt samfunn. Dette vil påvirke interaksjonselementet,

og det er påvist at det vil øke motivasjonen for å forsterke språk- og kulturkunnskapen og for å sosialisere med grupper som er ulike en selv (Gutiérrez, 2004; Sinnerbrink, 1997; Lidén, Seeberg & Engebriksen; 2011). Dette er faktorer som kan være avgjørende i jobbsøkningsprosesser når asylsøkerne har fått opphold og har blitt bosatt i norske kommuner, og vil således være bidragsytende for arbeidsmarkedsintegreringen på sikt.

6.3.4 Kompetanse

Et annet aspekt som kan være verdifullt å ta med seg er at arbeidsmarkedsintegrering ikke utelukkende handler om det å bli sysselsatt, men også at personen sysselsettes i en “kvalifikasjonsgruppe” (skills) som stemmer med personens faktiske kvalifikasjoner. Instanser som er imot midlertidig arbeidstillatelse argumenterer tidvis med at jobbene asylsøkere vil kunne få er lavtlønnsyrker, og at det finnes en mulighet for at tidlig tiltredelse i disse yrkene reduserer mobiliteten i arbeidsmarkedet for flyktninger. Rapporten “*Aiming Higher: Policies to Get Immigrants into Middle-Skilled work in Europe*” fra Migration Policy Institute (Benton et al., 2014) tar for seg barrierer som hindrer blant annet flyktninger i å sysselsettes i den “kvalifikasjonsgruppen” de burde. Her kommer det frem at midlertidig arbeidstillatelse heller kan fungere positivt, og redusere de barrierene som finnes. Det trekkes frem at for flyktninger med høy utdanning vil referanser fra arbeidsgivere i vertslandet – selv fra arbeid på lavere kompetansenivå – være gunstig for videre sysselsetting.

Samtidig er det to viktige faktorer som i enda større grad spiller inn for at flyktninger skal kunne ansettes på sitt eget kompetansenivå i et mottaksland. Disse er språklæring og kompetanse- eller utdanningsgodkjenning. Sistnevnte er kritisk for at flyktninger skal kunne arbeide på sitt eget kompetansenivå, og inkluderes i regjeringens 69 punkt for bedre integrering (Meld. St. 30 (2015-2016)). Jamfør *Kapittel 2.3* er det NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen) som har dette ansvaret i Norge², og stortingsmeldingen fremmer NOKUTs arbeid med bredere og raskere kompetansekartlegging for flyktninger som et svært viktig tiltak. Ifølge en av våre informanter i Gruppe 2, som leder et av Norges største selskap for praksis- og opplæringstilbud, er nettopp dette tidsaspektet svært viktig - særlig for de flyktningene som kommer til Norge med spesifikk fagkompetanse. Økt ventetid for å få entre

² NOKUT har ansvaret for generell godkjenning av ordinære studier. Allikevel er det mange profesjoner som har egne godkjenningsordninger.

arbeidsmarkedet vil føre til at både motivasjon og kompetanse for arbeid reduseres, og effekten av dette vil kunne være at Norge mister verdifulle ressurser. Dette støttes av OECD, som i sin rapport "*Making Integration Work*" hevder at tiden det tar å komme i arbeid og reduksjon i kompetanse har en klar sammenheng (OECD, 2016).

Et etisk hensyn vi har funnet det nødvendig å diskutere i sammenheng med midlertidig arbeidstillatelse, er den potensielle negative psykiske effekten gjentatte avslag på jobbsøknader kan representere. Å søke jobber og få avslag, kan på generelt grunnlag virke demotiverende og lede til følelser av utilstrekkelighet (Faragher, 2008; Gyurak et al., 2012; Winch, 2013). Dette kan gjelde for alle jobbsøkere, men det kan tenkes at flyktninger eller asylsøkere opplever avslag særlig sterkt eller at de oppfatter at avslagene har spesielt med deres situasjon å gjøre. Dette kan potensielt virke urettferdig i enda større grad enn for jobbsøkere i en mer "normal" situasjon. Forskning viser at gjentatte jobbavslag kan fremprovosere sterke negative reaksjoner, som aggressiv atferd eller et midlertidig senket ønske om å "passe inn" i sosiale grupper (Faragher, 2008; Gyurak et al., 2012; Winch, 2013). Slike reaksjoner vil i en asylsituasjon naturligvis være integreringshemmende, og det vil derfor være av interesse å kartlegge om dette kan være tilfelle for asylsøkere som gjentatte ganger har fått jobbavslag. Slike eksempler fremkom ikke i våre intervjuer med Gruppe 1, og ble heller aldri trukket frem av Gruppe 2-informantene våre. Det er likevel et interessant tema for eventuell videre forskning.

Mottakslederne vi intervjuet var tydelige på at det var krevende for asylsøkere å få arbeid. Alle mottakslederne vi snakket med sa at de hadde opplevd flere tilfeller der asylsøkere hadde fått arbeid, men at det ikke var mulig for flesteparten av beboerne. Dette handlet delvis om manglende midlertidig arbeidstillatelse, men også norskvansker, motivasjonsutfordringer og kompetansemangel. Den danske regjeringen mottar kritikk fra LO, etter at de nylig vedtok å senke minstelønnen for flyktninger til kr 49,- per time. Tiltaket har som hensikt å få flere flyktninger ut i arbeid raskere (De Rosa, 2016), samtidig som det også er et resultat av at færre arbeidsgivere er villig til å betale lovlige lønnsnivåer (minstelønn) for eventuell ufaglært kompetanse (Weiss et al., 2017). LO kaller imidlertid dette sosial dumping, og vi ser igjen hvordan det vil være nødvendig å veie etiske hensyn opp mot tiltak som potensielt er ment å fremme integrering.

6.3.5 Lokalsamfunnets holdninger

Jamfør diskusjonen i *Kapittel 6.1 – Stabilitet og sikkerhet*, og *6.2.1 – Midlertidig arbeidstillatelse som pull-faktor* ser vi at lokalsamfunnets holdninger til asylsøkere og flyktninger kan påvirke *sikkerhetselement* i Ager og Strangs (2008) rammeverk. På den ene siden kan lokalsamfunnet ha holdninger om at asylsøkere og flyktninger er individer uten hensikt å bidra eller forsørge seg selv, mens andre kan oppleve frykt for konkurranse om sine arbeidsplasser. For førstnevnte gruppe vil midlertidig arbeidstillatelse kunne virke som et positivt tiltak, da asylsøkere som får dette tilbudet vil kunne ta lønnet arbeid og redusere sin avhengighet av det norske velferdssystemet. For den andre gruppen vil midlertidig arbeidstillatelse derimot kunne virke som et negativt tiltak, da det vil øke potensialet for at flyktninger eller asylsøkere får anledning til å oppta arbeidsplasser i lokalsamfunnet. Felles for begge de to formene for uro og innvandrings skepsis er at de kan virke integreringshemmende, da de kan lede til en subjektiv følelse hos den enkelte asylsøker om at lokalsamfunnet ikke ønsker at vedkommende skal integreres i deres samfunn. Dette viser at subjektive meninger, både hos lokalsamfunnet og hos asylsøkerne selv, er en reell faktor som påvirker faktisk integrering gjennom sikkerhetselementet i Ager og Strangs (2008) rammeverk. Dette er et godt eksempel på hvor komplekst temaet om asylsøkere og flyktninger er, og viser også at stemningen i den offentlige flyktningedebatten kan påvirke det nasjonale integreringsarbeidet.

6.3.6 Tiltakets hensikt

Det faktum at regjeringen i Meld. St. 30 (2014-2015) ikke nevner administrasjonskostnader som motargument for enklere tilgang til midlertidig arbeidstillatelse er som tidligere nevnt svært interessant. Særlig er dette av interesse fordi det er det eneste argumentet som handler direkte om kostnader knyttet til midlertidig arbeidstillatelse. De to andre argumentene (pull-faktor og samfunns- og sikkerhetskostnad) handler om henholdsvis økte flyktningstrømmer og et potensielt bortfall av virkemiddel som kan sikre bedre kjennskap til asylsøkeres identitet. I så måte må en kunne spørre seg om myndighetene benytter tiltaket som et integreringstiltak eller et tiltak for å regulere asylstrømmer. Ifølge forarbeidet til Utlendingslovens §94, om asylsøkeres rett til å ta arbeid, kommer det frem at ordningen skal

fungere som tiltak for å forenkle tilværelsen som asylsøker, og fungere som integreringsfremmende (Ot.prp.nr. 46 (1986-1987)). Basert på blant annet de kostnadselementene regjeringen forespeiler gjennom Meld. St. 30 (2014-2015) kan det synes som om regjeringen i praksis ønsker å benytte tiltaket som et verktøy for å regulere asylstrømmer. Da vil det i tilfelle være mulig å argumentere for at dette strider mot bestemmelsens hensikt.

6.4 Nettoeffekt

Etter våre intervjuer og undersøkelser er det grunn til å konkludere med at når det gjelder kostnadssiden for samfunnet, vil en økning i antall innvilgede midlertidig arbeidstillatelser primært ha en effekt for administrasjonskostnadene tilknyttet tiltaket. Det er mulig at de andre faktorene som er fremstilt over vil kunne medføre visse kostnader for samfunnet, men som diskutert er disse eventuelle kostnadene så små at de ikke har gjort utslag for tidligere forskning på feltet. Det er interessant at økningen i administrasjonskostnader er den eneste kostnaden som ikke nevnes eksplisitt av regjeringen som argument mot å gjøre midlertidig arbeidstillatelse tilgjengelig for flere (Meld. St. 30 (2015-2016)). Gjennom våre funn, og analysen av datamaterialet i henhold til Ager og Strangs (2008) rammeverk, mener vi at vi har vi belegg for å hevde at midlertidig arbeidstillatelse vil kunne øke arbeidsmarkedsintegreringen og sysselsettingen av flyktninger. Dette vil ikke gjelde for alle flyktninger, men vi mener effekten eksisterer for våre informanter og at disse funnene vil kunne generaliseres til en større gruppe asylsøkere. Dette kan representere et betydelig samfunnsøkonomisk gevinstpotensial.

7. Avsluttende betraktninger

Dette prosjektet har søkt å utforske de potensielle effektene en økning i innvilgelsesraten for midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere vil ha på arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger og for samfunnet generelt. Det overordnede forskningsspørsmålet vi har arbeidet for å besvare er:

“Hvordan kan midlertidige arbeidstillatelser påvirke arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger, og hvilke konsekvenser vil økt bruk av midlertidige arbeidstillatelser kunne ha for norsk økonomi?”

Ettersom det finnes lite eksisterende forskning på temaet midlertidige arbeidstillatelser har vi benyttet oss av en induktiv og eksplorativ forskningsmetode, og har samlet inn et omfattende kvalitativt datamateriale fra både asylsøkere og ressurspersoner med erfaring fra innvandrings- og integreringsfeltet. Dette har gjort oss i stand til å besvare vårt forskningsspørsmål, og våre konklusjoner for denne studien presenteres i det følgende. Deretter diskuterer vi konklusjonenes implikasjoner, og videre forskning vi mener vil være relevant. Til slutt diskuterer vi begrensningene oppgaven har, både med hensyn til datainnsamling og- tolkning samt konklusjonenes validitet.

7.1 Konklusjon

Vårt datamateriale og påfølgende analyse viser på et overordnet plan at økte innvilgelsesratene av midlertidige arbeidstillatelser kan være et godt virkemiddel for å øke arbeidsmarkedsintegreringen av flyktninger i Norge. Kostnadene dette vil medføre består i hovedsak av administrasjonskostnader knyttet til behandling av et økt antall søknader om arbeidstillatelse, samt kostnader tilknyttet oppfølgingen av de som får innvilget sine søknader. Selv om en regelendring som muliggjør midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere med høy sannsynlighet for å få innvilget opphold potensielt vil føre til en stor økning av antall søknader om midlertidig arbeidstillatelse, kan behandlingsprosessen av disse søknadene gjøres enkel og effektiv nok til at de tilhørende administrasjonskostnadene vil være lave. Administrasjonskostnadene for oppfølging av asylsøkere som får innvilget midlertidig arbeidstillatelse er vanskelige å kvantifisere, men gjennom bruk av eksisterende

systemer for lønnsregistrering for arbeidsgivere vil det være mulig å følge med på hvilke asylsøkere som får jobb etter innvilgelse av arbeidstillatelse.

Per i dag er det kravet til ID-dokumenter, innført i 2009, som hindrer økt tilgang til midlertidig arbeidstillatelse. Vår forskning viser at kostnadsargumentene regjeringen legger til grunn for å opprettholde dette kravet (økt asyltilstrømming og samfunns- og sikkerhetskostnadene) i liten grad ser ut til å være reelle. Midlertidig arbeidstillatelse kan ikke påvises å fungere som en pull-faktor for flyktninger verken med eller uten et reelt beskyttelsesbehov, og fører heller ikke til at flere asylsøkere fremviser gyldige ID-papirer. Selv om administrasjonskostnadene tilknyttet tiltaket er reelle, indikerer dette at regjeringen tar Utlendingslovens §94 (jf. *Kapittel 2.4*) om asylsøkeres rett til arbeid i bruk utenfor det som er den opprinnelige hensikten med paragrafen, da lovforslaget er ment å fremme integrering. Den potensielle effekten ID-kravet eventuelt har på asyltilstrømming og arbeid med å identifisere asylsøkere ser ut til å være viktigere for regjeringen enn effekten midlertidig arbeidstillatelse eventuelt har på integrering. Dette er oppsiktsvekkende i og med at vår studie, i tillegg til flere andre studier på feltet, ikke finner at ID-kravet har noen effekt på fremvisning av ID-papirer eller asyltilstrømming.

Midlertidig arbeidstillatelse påvirker flyktningers arbeidsintegreringsevne i positiv forstand på flere måter. Våre funn viser at språk og kulturell læring i stor grad foregår i arbeidssituasjoner, og at arbeidsmotivasjon og -evne opprettholdes ved å få tidlig tilgang til arbeid. I tillegg bidrar innvilgelsen av midlertidig arbeidstillatelse til at sosiale tilknytninger oppstår mellom asylsøkerne og lokalbefolkningen. Et av våre mest overraskende funn, som ikke trekkes frem i tidligere forskning på innvandring og integrering, er at prosessene rundt å søke jobb, utarbeide CV, og å etablere nettverk med sikte på å lete etter jobb, er med på å øke asylsøkeres livskvalitet, arbeidsmotivasjon og eksponering for innfødte nordmenn. Dette er interessant og viktig fordi det viser at det ikke kun er direkte arbeidserfaring som bidrar til å øke flyktningers integreringsevne.

Det er mulig at alternative integreringstiltak vil kunne gi flere av de samme positive effektene som midlertidig arbeidstillatelse. Av disse fremkommer særlig frivillig arbeid i ideelle organisasjoner som et godt integreringsmiddel. Samtidig gir ikke slikt frivillig arbeid den ekstra ytre motivasjonen som lønnet arbeid fører med seg, og det er derfor ikke like effektivt for flyktninger med lavere grad av indre motivasjon for integrering. Med bakgrunn i

gjennomgått litteratur kan vi også si at utdanning og opplæring er tiltak som har vist seg å være effektive integreringsverktøy (NOU 2017: 2). Dette fremkommer gjerne av store kvantitative analyser (Lillegård & Seierstad, 2013; OECD/European Commission 2016). Ingen av våre informanter hadde hatt konkrete utdanningsløp under mottakstiden i Norge, noe som kan komme av at flere av dem allerede hadde relativt høy utdanning eller av at slik utdanning er vanlig å påbegynne etter oppholdstillatelse er innvilget. Godkjenning og overføring av tidligere utdanning og kompetansebevis er også viktige virkemidler som vil kunne fungere godt som et tillegg til midlertidig arbeidstillatelse. Slik godkjenning tilrettelegger for at asylsøkere og flyktninger kan få jobb som passer deres kompetanse, men uten midlertidig arbeidstillatelse vil ikke dette ha noen effekt før flyktningen eventuelt får oppholdstillatelse, noe som ofte tar svært lang tid.

Sett under ett indikerer denne studien at de positive integreringseffektene tilknyttet økt innvilgelsesgrad av midlertidige arbeidstillatelser overstiger kostnadene som kan forekomme dersom muligheten for å arbeide tildeles flere asylsøkere, og bygger derfor opp under vår innledende hypotese. Vår studie har funnet et bredt spekter av potensielle integreringsgevinster som med høy sannsynlighet vil forekomme ved at retten til arbeid blir tilgjengelig for flere, og har funnet at tiltakets motargumenter, både de fremmet eksplisitt av regjeringen, samt de studien selv har avdekket, trolig er lave. Gjennom våre intervjuer med informantene i både Gruppe 1 og Gruppe 2 kan vi ikke finne belegg for at midlertidig arbeidstillatelse fungerer som en pull-faktor for flyktningetilstrømming, noe som er svært interessant gitt at dette er en av myndighetenes hovedargumenter for at ordningen ikke gjøres tilgjengelig i større grad. Vi har funnet at det er vesentlige integreringseffekter å hente for den enkelte asylsøker selv om vedkommende ikke klarer å skaffe seg arbeid, blant annet gjennom økt interaksjon med innfødte og bedre livskvalitet. Vi finner også at nyttegevinstene for samfunnet kan være høye dersom asylsøkere trekkes unna svart arbeid tidlig i mottaksløpet, ved å tillates integrering i det legale arbeidsmarkedet.

7.2 Anbefalinger til myndigheter og videre forskning

Vår studie tilsier at midlertidig arbeidstillatelse vil føre til bedret arbeidsintegrering, og at kostnadene knyttet til dette er lave. Derfor anbefaler vi at myndighetene legger til rette for økt tilgang til midlertidig arbeidstillatelse gjennom en lemping av kravet til ID-dokumenter. Én måte å lempe restriksjonene på vil være å innvilge midlertidige arbeidstillatelser til de

gruppene av asylsøkere som kan sannsynliggjøre sin identitet og som på bakgrunn av dette har høy sannsynlighet for opphold. Dette vil muliggjøre en enkel, rask og kostnadseffektiv måte å godkjenne søknader på, og således minimere administrasjonskostnadene tiltaket medfører. Selv om dette i praksis vil medføre en form for forskjellsbehandling, ved at enkelte landgrupper ikke får like tidlig tilgang til arbeidsmarkedet, mener vi at integreringseffektene som kan oppnås for gruppene som får denne tidlige tilgangen vil være store nok til å veie opp for denne etiske problemstillingen. Vi anbefaler også at det fortsatt skal være mulig for alle asylsøkere å søke om midlertidig arbeidstillatelse, men at det de er en enklere og mer strømlinjeformet behandlingsprosess for asylsøkere med høy sannsynlighet for opphold, kontra asylsøkere fra andre landgrupper.

Kvalitative studier tar sikte på å gå fra empiri til teori (Silverman, 2016). Man trenger likevel grundige kvantitative analyser for å kunne konkludere med statistisk sikkerhet. Funnene fra vår kvalitative studie indikerer tydelig at det både fra asylsøkernes og fra ressurspersoner i mottaksapparatets perspektiv menes at det vil medføre en samfunnsøkonomisk nytteøkning å gi flere asylsøkere enklere tilgang til midlertidig arbeidstillatelse. Denne konklusjonen bør følges opp av en kvantitativ tilnærming til måling av effektene ved økt tilgang til midlertidig arbeidstillatelse, noe vi mener vil være et hensiktsmessig neste steg for å følge vår utredning. Vi mener myndighetene bør utarbeide statistikk som kan måle disse effektene. Per idag registrerer ikke Utlendingsdirektoratet det nødvendige datamaterialet som kan tillate for slike kvantitative analyser. Vi anbefaler derfor at et register som følger asylsøkere som får innvilget midlertidig arbeidstillatelse opprettes hos UDI. Dette registeret bør inneholde informasjon om arbeidsforhold under mottaksoppholdet, samt måle sysselsettingsratene for flyktingene etter oppholdstillatelse er innvilget og normale arbeidsforhold kan oppnås. Det vil være av stor interesse å analysere et datasett som kan sammenligne sysselsettingsrater mellom asylsøkere med og uten midlertidige arbeidstillatelser, og undersøke om slik innvilgelse statistisk sett fører til en høyere sannsynlighet for sysselsetting på mellomlang og lang sikt. Det kreves altså mer forskning på området midlertidig arbeidstillatelse, særlig i form av longitudinelle studier med paneldata som følger asylsøkere over et lengre tidsperspektiv.

7.3 Analysens utfordringer og begrensninger

Denne oppgaven har basert seg på førstehåndsinformasjon fra intervjuer med en lange rekke informanter samt en ekstensiv gjennomgang av norsk og internasjonal forskning på flyktninger og asylsøkere generelt og på midlertidig arbeidstillatelse spesielt. Gitt den brede basen av kilder har forfatterne tro på at oppgavens konklusjoner er velfunderte. Det finnes allikevel begrensninger og utfordringer, både ved oppgavens forskningsdesign og ved konklusjonenes styrke. Disse begrensningene vil bli presentert og drøftet i det følgende.

En av denne oppgavens største begrensninger er baksiden av en av dens styrker: Et kvalitativt og eksplorerende forskningsdesign kan samle rik og dyp kunnskap om et lite utforsket tema, men kan ikke hevde å kunne trekke slutninger med statistisk signifikans eller på bakgrunn av representative utvalg (Silverman, 2000). Dette er grunnen til at vi anbefaler en kvantitativ studie som oppfølging av vår egen, gitt at UDI kan føre eller utarbeide persondata som følger asylsøkere med midlertidig arbeidstillatelse. Fordi våre informanter ble samlet på bakgrunn av snowball sampling, har vi ikke kunnet samle et representativt utvalg av asylsøkere. Vi skulle gjerne sett at vi fikk intervjuet flere informanter, med enda større spenn i bakgrunner, livssituasjoner og forutsetninger. Dette var dessverre ikke mulig gitt prosjektets tidsramme og utfordringene både geografisk og tidsmessig med hensyn på å utføre alle intervjuene våre. Hadde vi kunnet intervjuet et enda større spekter av asylsøkere, samt et større utvalg av mottaksledere, hadde våre konklusjoner kunne vært enda mer solide.

Datamaterialet vi har presentert gjennom denne oppgaven har blitt samlet inn fra en variert rekke av kilder, og omfatter blant annet data fra UDI, IMDi, NAV og SSB. Det har vært vanskelig for oss å få dette datamaterialet konsistent. Utfordringene har ligget i hvilke årstall dataene er hentet fra, og til dels også opptellingsmetoden, grunnet at ingen av de ovennevnte aktørene har hatt alle tallene vi har trengt. Allikevel bør det presenterte datamaterialet gi et overordnet riktig innblikk av blant annet søknadsantall, innvilgelsesrater og dokumentfremvisninger. I løpet av arbeidet med denne oppgaven har vi på gjentatte tidspunkt ønsket at det fantes et ordentlig register over mennesker som har søkt og eventuelt fått innvilget midlertidige arbeidstillatelser, på samme måte som det finnes sysselsettingsstatistikker. Det har vist seg gjennom vårt arbeid at de kvantitative data vi kunne hatt interesse av å bruke enten ikke eksisterer eller er tilknyttet så strenge personvernsreguleringer at de ikke er tilgjengelige for oss. Myndighetene fører for eksempel

ikke statistikk over arbeidssituasjonen til de asylsøkerne som får innvilget midlertidig arbeidstillatelse, slik at det ikke er mulig å analysere kvantitativt hvor godt tiltaket fungerer (Weiss et al., 2017; Thorshaug & Valenta, 2011). Vi har også møtt på utfordringer med hensyn til kontakt med UDI og PST, da vi gjentatte ganger har forsøkt å intervju ressurspersoner fra disse institusjonene. Her har vi i stor grad møtt personer som ikke har ønsket å la seg intervju, eller som ikke har besvart våre henvendelser. Dette har ført til at vi har måttet basere oss på allerede eksisterende offentlige uttalelser fra disse gruppene, samt enkel mailkorrespondanse. Det ville naturligvis vært hensiktsmessig med intervjuer fra også disse ressurspersonene, for å øke nyansene i oppgaven. Allikevel oppfatter vi at våre intervjuer med en lang rekke ressurspersoner fra andre institusjoner har gitt oss omfattende og nyansert informasjon, og at vår tilnærming er en velfungerende løsning.

En siste begrensning for denne oppgaven har vært hvor ressurskrevende det er å finne og intervju informanter. De lukkede sosiale systemene som asylsøkere og flyktninger representerer gjorde arbeidet vårt med å finne informanter krevende, og deres livssituasjoner gjorde at det ved flere anledninger ikke var mulig å møte dem. I tillegg bodde de i forskjellige geografiske regioner, noe som har medført mye reising i forskningsperioden. Disse utfordringene har gjort at vi ikke har fått intervjuet like mange informanter som større forskningsprosjekter har anledning til (Weiss et al., 2017; Lillegård & Seierstad, 2013; Skutlaberg et al., 2014). Allikevel har våre informanter hatt stor variasjon i blant annet landbakgrunn, utdanningsnivå og holdninger til det norske mottakssystemet, og de har kollektivt ment at midlertidig arbeidstillatelse ikke bare vil være gunstig for dem selv, men også for den generelle og varierte massen asylsøkere i Norge representerer. Dette er et interessant funn og oppfordrer til videre forskning på temaet, samt en nærmere evaluering av lovendringen fra 2009.

8. Kilder

Aarset, Monica Five & Jan-Paul Brekke (2009). *Why Norway? Understanding Asylum Destinations*. Institute for Social Research, Oslo.

Aasen, Berit, Marit Haug & Brit Lynnebakke (2017). *Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden*. By- og Regionforskningsinstituttet NIBR, Høgskolen i Oslo og Akershus. NIBR-rapport 2017:3.

Aasland, S., et al. (2016). *Ti bud for bedre integrering*. Tankesmien Agenda. Hentet fra URL: <http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Perspektivnotat-Ti-bud-for-bedre-integrering-1.pdf>. Lastet ned 19.03.2017.

Adams, Susan (2011). *Networking is still the best way to find a job, survey says*. Forbes, hentet fra URL: <https://www.forbes.com/sites/susanadams/2011/06/07/networking-is-still-the-best-way-to-find-a-job-survey-says/#7bc1d5c64366>
Publisert 07.06.2011, lastet ned 27.05.2017.

Adu, Philip. (2013, November 22.) *Qualitative Analysis: Coding and Categorizing*. Lecture slides, National Center for Academic and Dissertation Excellence (NCADE), The Chicago School of Professional Psychology, Chicago. Hentet fra URL: <https://www.slideshare.net/kontorphilip/qualitative-analysis-coding-and-categorizing>. Lastet ned 10.02.2017.

Ager, Alastair & Alison Strang (2008). *Understanding Integration: A Conceptual Framework*. Journal of Refugee Studies, Vol. 21, nr. 2. Oxford University Press.

Aiyar, Shekhar et al. (2016). *The refugee surge in Europe: Economic challenges*. International Monetary Fund (IMF), IMF-Staff Discussion Note, January 2016.

Andreassen, Tor Arne (2015). *Så mye koster det å bli smuglet til Norge*. Artikkel, Aftenposten. Hentet fra URL: <http://www.aftenposten.no/verden/Sa-mye-koster-det-a-bli-smuglet-til-Norge-36303b.htm>

Lastet opp 13.06.2015. Lastet ned 16.03.2017.

African Educational Trust (1998). *Refugee Education Training and Development in Inner London: A Base Line Study*. Focus, Central London, African Educational Trust (AET).

Beiser, M., P.J. Johnson & R.J. Turner (1993). *Unemployment, underemployment and depressive affect among Southeast Asian refugees*. Psychol. Med. 23, s. 731-743.

Benton, Meghan; Madeleine Sumption; Kristine Alsвик; Susan Fratzke; Christiane Kuptsch & Demetrios G. Papademetriou (2014). *Aiming higher: Policies to get immigrants into middle-skilled work in Europe*. Migration Policy Institute and International Labour Organization, 2014. European Union.

Beregningsutvalget 2016, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2016). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2015*. Rapport fra Beregningsutvalget, august 2016.

Bjørnland, Marie Benedicte (2016). *Høring - endringer i straffeprosessloven og politiloven*. Høringssvar fra Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) av 03.05.2016.

Bloch, Alice (1999). *Carrying out a survey of refugees: some methodological considerations and guidelines*. Journal of Refugee Studies, Vol. 12, nr. 4, s. 367-84.

Blom, Svein & Anette Walstad Enes (2015). *Introduksjonsordningen - en resultatstudie*. Statistisk Sentralbyrå, rapport 2015/36. Oslo/Kongsvinger.

Boswell, Christina. (2002). *Addressing the causes of migratory and refugee movement: The role of the European Union*. Institute for Peace Research and Security Policy University of Hamburg, Germany.

Bratsberg, Bernt; Oddbørn Raaum; Knut Røed (2016). *Flyktninger på det norske arbeidsmarkedet*. Søkelys på Arbeidslivet Nr. 3, s. 185-207. Universitetsforlaget, Oslo.

Brook, J. & R. Pernice (1996). *Refugees' and immigrants' mental health: Association of demographic and post-immigration factors*. J. Soc. Psychol. 136, s. 511-519.

Civita (2016). *Flyktninger og arbeid*. Civitanotat nr. 2/2016. Civita, Oslo.

Corbetta, Piergiorgio (2003). *Social Research: Theory, Methods and Techniques*. Sage Publications Ltd, UK.

Corbin, Juliet & Anselm Strauss (2015). *Basics of qualitative research*. SAGE Publications Inc., USA. 4th Edition.

Creswell, J.W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among 5 approaches* (3rd edition). Thousand Oaks, CA: Sage.

De Rosa, Ida (2016). *Dumper flyktingenes lønn til 49 kroner timen*. NRK. Henter fra URL: <https://www.nrk.no/urix/dumper-flyktingenes-lonn--til-49-kroner-timen-1.12860842>. Publisert 18.03.2016, lastet ned 14.06.2017.

Djuve, Anne Britt & Anne Skevik Grødem (2014). *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*. Nordmod 2013, Delrapport 11. Fafo-rapport 2014:27. Fafo, Oslo.

Djuve, Anne Britt & Hanna C. Kavli (2015). *Ti års erfaringer - En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo-rapport 2015:26, Fafo, Oslo.

Drangland, Kari Anne K. et al. (2010). *Asylmottak og lokalsamfunn*. Senter for ByØkologi, FoU-rapport nr. 1/2010. Agderforskning, Kristiansand.

Dustmann, Christian et al. (2016). *On the Economics and Politics of Refugee Migration*. Economic Policy, 64th Panel Meeting, Centre of Economic Policy Research.

European Council on Refugees and Exiles (2001). *Position on the Reception of Asylum Seekers*. Position paper, European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Hentet fra URL:

https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE_Position-on-the-Reception-of-Asylum-Seekers_November-2001.pdf. Lastet ned 19.06.2017.

Faragher, Jo (2008). *Job Rejection: Impact on the Individual*. Personell Today, hentet fra URL: <http://www.personelltoday.com/blogs/workplace-advice/2008/01/job-rejection-impact-on-the-in-1/>. Publisert 11.01.2008, lastet ned 10.06.2017.

Finansdepartementet (2016). *Statsbudsjettet fra A til Å: Integreringsmottak*. Statsbudsjettet 2017, Finansdepartementet. Hentet fra URL: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Integreringsmottak/>. Lastet ned 21.05.2017.

Forfang, F. & Aleksander Åsheim (2016). *UDIs årsrapport for 2015*. Regjeringen. Hentet fra URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/udis-arsrapport-for-2015-285827.pdf>. Lastet ned 08.05.2017.

Foss, A. Bakke (2013). *Siste fire år: 39.300 asylsøkere registrert uten ID-papirer*. Aftenposten. Hentet fra URL: <http://www.aftenposten.no/norge/Siste-fire-ar-39300-asylsokere-registrert-uten-ID-papirer-110296b.html>. Lastet ned 11.06.2017.

FN (2016). *244 million international migrants living abroad worldwide, new UN statistics reveals*. UN Department of Public Information. Hentet fra URL: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/01/244-million-international-migrants-living-abroad-worldwide-new-un-statistics-reveal/>
Publisert 12.01.2016, lastet ned 03.05.2017.

Gerhardsen, M. & Sylo Tarku 2016. *Sylvi Listhaugs Elitemottak virker ikke*. Tankesmien Agenda. Hentet fra URL: <https://tankesmienagenda.no/innlegg/sylvi-listhaugs-ttak-virker-ikke/>. Publisert 10.11.2016, lastet ned 07.06.2017.

Gilbert, Alan & Khalid Koser (2006). *Coming to the UK: What do asylum seekers know about the UK before arrival?*. Journal of Ethnic and Migration Studies, Voll 32, nr. 7, s. 1209-1225.

Glover, S., C. Gott, A. Loizillon et al. (2001). *Migration: An economic and social analysis*. Home Office, London.

Gubrium, Jaber F. & James A. Holstein (2016). *Narrative Practice and the Active Interview*. Artikkel, hentet fra Silverman, David (2016). *Qualitative Research*, 4th Edition. . Sage Publications Ltd, London.

Gutiérrez, José Luis González; Bernardo Moreno Jiménez; Eva Garrosa Hernández; Cecilia Penácocha Puente (2004). *Personality and subjective well-being: big five correlates and demographic variables*. Elsevier Ltd. Hentet fra URL: <https://www.uam.es/gruposinv/esalud/Articulos/Psicologia%20Positiva/personality-and-well-being-JOSE.PDF>. Lastet ned 21.02.2017.

Gyurak, Anett et al. (2012). *Individual differences in neural responses to social rejection: The joint effect of self-esteem and attentional control*. Social, Cognitive & Affective Neuroscience, 7/2012, s. 322-331.

Hainmueller, Jens et al. (2016) *When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees*. Science Advances, 03.08.2016: Vol 2, nr. 8. Hentet fra URL: <http://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432.full>. Publisert 03.08.2016, lastet ned 24.05.2017.

Hansen, Wiljar Gudmund (2002). *Svart Arbeid – Endring i utbredelse fra 1980 til 2001*. Økonomisk Intstitutt, Universitetet i Oslo. Hentet fra URL: https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/17520/WGHansen_h02.pdf?sequence=1. Lastet ned 15.06.2017.

Haugnæss, Gitte & Inger Hegna (2016). *Lokale utviklingsverksteder - Samarbeid mellom kommune, frivilligheten og arbeidsgivere i møte med økt antall flyktninger*. Agenda Kaupang, Stabekk. Rapport 20.04.2016.

Hämäläinen, Kari & Matti Sarvimäki (2014). *Integrating Immigrants - The Impact of Restructuring ALMP*. Aalto University & VATT, Helsinki, 03.08.2014.

Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.

Hellesnes, Katrin & Siv Sandvik (2015). *UDI: Store forsinkelser tross asylmilliarder*. NRK. Henter fra URL: https://www.nrk.no/norge/udi_-store-forsinkelser_-tross-asylmilliarder-1.12626696. Publisert 30.10.2015, lastet ned 08.04.2017.

Heum, Per (2012). *Hvordan vurdere godheten i næringspolitiske virkemidler*. SNF prosjekt 1306 - "Krise, omstilling og vekst". Arbeidsnotat 03/12, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Bergen.

Hobfoll, S.E. (2001). *The influence of culture, community, and the nested-self in the stress process: Advancing conservation of resources theory*. *Appl. Psychol.* 50, s. 337-421.

Horn, Knut-Sverre & Eirik Hind Sveen (2015). *Ammar kjøpte brød til vennene – ble hengt ut på Facebook*. Norsk Rikskringkasting (NRK). Hentet fra URL: https://www.nrk.no/finnmark/amm-ar-kjopte-brod-til-vennene_-ble-hengt-ut-pa-facebook-1.12696341. Publisert 10.12.2015, Lastet ned 20.06.2017.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2015). *Kommuneunderøkelsen 2015*. Rapport, IMDi 2015.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2017). *Integreringen i Norge: Tall og statistikk*. Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet. Hentet fra URL: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/arbeid/sysselsatte-innvkat/sammenliknet> Lastet ned 02.03.2017.

IMDi (2017). *Integrering i Norge. Tall og statistikk om integreringen i Norge. Arbeid og levekår. Sysselsatte innvandrere etter botid og landbakgrunn*. Integrerings- & Mangfoldsdirektoratet. Hentet fra URL:

<https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/F00/arbeid/sysselsatte-innvandrere-botID-landbakgrunn>. Lastet ned 03.06.2017.

IMDi. 2017. *Introduksjonsprogram*. Integrerings- & Mangfoldsdirektoratet. Hentet fra URL: <https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/>. Lastet ned 05.05.2017.

Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2017). *Slik får flyktningene sin kommune*. Hentet fra URL: Sist oppdatert 19.10.2016.

<https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktningene/>. Lastet ned 24.03.2017.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Forslag til endring i utlendingsloven - midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere*. Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-utlendingsloven---midlertidig-arbeidstillatelse/id2507749/>. Lastet ned 15.05.2017.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Integreringsmottak i fem kommuner*.

Pressemelding, Justis- & Beredskapsdepartementet. Hentet fra URL:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/integreringsmottak-i-fem-kommuner/id2512750/>.

Lastet ned 02.04.2017.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Tilskuddsordning for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i asylmottak*. Artikkel, Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra URL:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/tilskudd/tilskudd-fra-jd-i-2017/tilskuddsordning-for-opplaring-i-norsk-norsk-kultur-og-norske-verdier--for-asylsokere-i-mottak/id2525561/Publisert> 22.12.2016, lastet ned 14.06.2017.

Kahneman, Daniel & Tversky, A. (2011). *Thinking, fast and slow*. Penguin Books, London.

Keogh, Gerard (2013). *Modelling asylum migration pull-force factors in the EU-15*. The Economic and Social Review, Vol 44, nr. 3, s.371-399.

Kirk, Jerome & Marc Miller (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. Sage Publishing, California.

Kleppe, Ingeborg Astrid. (2015). *Exploratory Research Design - Methodology for Master Thesis*. Forelesning, Norges Handelshøyskole, 21.09.2015.

Konle-Seidl, R. & G. Bolits (2016). *Labour market integration of refugees: Strategies and good practices*. Policy Department A: Economic and Scientific Policy. Europaparlamentet.

Korac, M. (2003). *The lack of integration policy and experiences of settlement: A case study of refugees in Rome*. J. Refug. Stud. 16, s. 398-421.

Kvaløy, Ola (2017): *Innvandrerregnskapet står til stryk*. Artikkel, Dagens Næringsliv, publisert 04.05.2017. Hentet fra URL: <https://www.dn.no/meninger/2017/05/04/1139/Fredagskronikken/innvandrerregnskapet-star-til-stryk>. Lastet ned 05.05.2017.

Landinfo. 2016. *Temanotat Syria: Identitetsdokumenter og pass*. http://www.landinfo.no/asset/3464/1/3464_1.pdf

Lidén, H., Seeberg, M. L. & Engebrigtsen, A. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak - livssituasjon, mestring, tiltak*. Institutt for samfunnsforskning, 2011:001. Oslo.

Liebig, Thomas & Anne-Sophie Schmidt (2016). *Making integration work - Refugees and others in need of protection*. OECD Publishing, Paris.

Lillegård, Magnar & Ane Seierstad (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene – En sammenligning av kommunenes resultater*. Statistisk Sentralbyrå, Rapport 55/2013.

Malm, Sara (2015). *Migrant five-star route to the EU*. Artikkel, Daily Mail. Hentet fra URL: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3225773/For-one-Syrian-migrant-hefty-price-buys-5-star-journey-Europe.html>
Publisert 08.09.2015, lastet ned 18.03.2017.

Marks, Jessica (2014). *Rural Refugee Resettlement: Secondary Migration and Community Integration in Fort Morgan, Colorado*. UNHCR, The UN Refugee Agency. Policy Development and Evaluation Service. Hentet fra URL: <http://www.unhcr.org/5326c7cd9.pdf>. Lastet ned 23.04.2017.

Mayblin, Lucy (2016). “Complexity reduction and policy consensus: Asylum seekers, the right to work, and the 'pull factor thesis in the UK context””. *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 18, nr. 4, 2016.

Moen, Marius og Elisabeth Gjervan (2016). *Svar fra UDI på høring - endringer i utlendingsloven - midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere*. Utlendingsdirektoratet. Hentet fra URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/7ffe932b598f4ad48d3fe966467722fb/utlendingsdir_ektoratet.pdf. Lastet ned 24.02.2017.

Mogen, Trym (2016). *162 000 asylsøkere kom til Sverige ifjor. Under 500 fikk jobb*. Dagbladet, hentet fra URL: <http://www.dagbladet.no/nyheter/162-000-asylsokere-kom-til-sverige-i-fjor-under-500-fikk-jobb/60146572>. Publisert 31.05.2016, lastet ned 09.06.2017.

Mulvey, G. (2013). *In search of normality. Refugee integration in Scotland*. Scottish Refugee Council, March 2013.

Nilsen, Terje Bringsvor (2011). *Strengere regler gir lediggang for asylsøkere*. Fanaposten. Hentet fra URL: <http://www.fanaposten.no/nyheter/strengere-regler-gir-lediggang-for-asylsokere/lgckck!1270347/>. Publisert 11.03.2011, lastet ned 10.06.2017.

NOAS (2016). *Høring – Endringer i utlendingsloven – midlertidig arbeidstillatelse*. Høringssvar, Norsk Organisasjon for Asylsøkere. 01.09.2016.

Norman, Victor & Linda Orvedal (2010). *En liten, åpen økonomi*. 4. utgave. Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo.

Norsk Folkehjelp (2016). *Høring – Endringer i utlendingsloven – midlertidig arbeidstillatelse. Hørings svar fra Norsk Folkehjelp*. Regjeringen. Hentet fra URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-utlendingsloven---midlertidig-arbeidstillatelse/id2507749/?uid=7dce343f-cf56-4b18-9802-fa59a8cb08a0>. Lastet ned 17.04.2017.

NOU 2017: 2, Brochmann, Grete et al. (2017). *Integrasjon og tillit - Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Norges Offentlige Utredninger, 2017: 2. Justis- og Beredskapsdepartementet. PrintMedia As, Oslo.

NSD (2017). *Må jeg melde prosjektet mitt?*. Norsk senter for forskningsdata. Hentet fra URL: http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/index.html. Lastet ned 16.06.2017.

OECD (2014). *International Migration Outlook 2014*. OECD Publishing. Hentet fra URL: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2014_migr_outlook-2014-en. Lastet ned 23.02.2017.

OECD/European Union (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris. Hentet fra URL: <http://www.oecd.org/els/mig/Indicators-of-Immigrant-Integration-2015.pdf>. Lastet ned 02.03.2017.

OECD/European Commission (2016). *How are refugees faring on the labor market in Europe?*. Working paper 1/2016, European Union.

OECD (2016). *Making Integration Work: Refugees and others in need of protection*, OECD Publishing, Paris. Hentet fra URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en>. Lastet ned 13.04.2017.

Oksnes, Linda Skjold (2015). *Svart Arbeid*. Perspektivnotat, Tankesmien Agenda. Hentet fra URL: <https://tankesmienagenda.no/notater/notat-svart-arbeid/>. Publisert 13.08.15, Lastet ned 15.06.2017.

Ot.prp.nr. 46 (1986-1987) *Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Utlendingsloven.

Pedersen, Lars Jacob Tynes (2015). *Research Ethics - Methodology for Master Thesis*. Forelesning, Norges Handelshøyskole, 28.09.2015.

Peräkylä, Anssi (2016). *Validity in Qualitative Research*. Artikkel, hentet fra Silverman, David (2016). *Qualitative Research*. Sage Publications Ltd, London. 4th Edition.

Phelps, E.S. (1972) *Inflation Policy and Unemployment Theory: The Cost-Benefit Approach to Monetary Planning*. W.W.Norton & Company, New York.

Regjeringen (2016). *Integreringsmottak i fem kommuner*. Pressemelding, 28.09.2016. Hentet fra URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/integreringsmottak-i-fem-kommuner/id2512750/> Lastet ned 03.05.2017.

Regjeringen (2016). *Meld. St. 30 (2015-2016): Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet, 11.05.2016. Hentet fra URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20152016/id2499847/sec1>. Publisert 11.05.2016, lastet ned 11.04.2017.

Rieber-Mohn, Libe og Bjørn Holden (2016). *Høringssvar om Forslag til endring i utlendingsloven - midlertidig arbeidstillatelse til asylsøkere*. Høringssvar fra Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) til Justis- og beredskapsdepartementet, 26.08.2016. Hentet fra URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-utlendingsloven---midlertidig-arbeidstillatelse/id2507749/?uid=78941473-b5a2-4570-a0c9-6f1ea0dca0bd> Publisert 01.09.2016, lastet ned 26.04.2017.

Saldana, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. London: Sage.

Saunders, M. N., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business Students*. Prentice Hall.

Särvimäki, Matti (2017). *Labor market integration of refugees in Finland*. VATT Institute for Economic Research, Vatt Research Reports 185, Helsinki 2017.

Silverman, David (2000). *Doing qualitative research: a practical handbook*. SAGE Publications Ltd, UK.

Silverman, David (2016). *Qualitative Research*, 4th Edition. SAGE Publications Ltd, London.

Sinnerbrink et al. (1997). *Compounding of premigration trauma and postmigration stress in asylum seekers*. *Journal of Psychology* 131, s. 463-470.

Skjetne, O. L (2016). –Kommer til å gjøre alt jeg kan for at vi får så få asylsøkere som mulig neste år. VG. Hentet fra URL: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/listhaug-kommer-til-aa-gjoere-alt-jeg-kan-for-at-vi-faar-saa-faa-asylsoekere-som-mulig-neste-aar/a/23822870/>. Lastet ned 19.06.2017.

Skjæraasen, Martin & Liv Berit Gilberg (2017). *I halvannet år har Arne Viste kjempet for å bli anmeldt*. Norges Riksringkasting (NRK). Hentet fra URL: <https://www.nrk.no/dokumentar/xl/i-halvannet-ar-har-arne-kjempet-for-a-bli-anmeldt-1.13234583>. Publisert 25.02.2017, lastet ned 16.06.2017.

Skutlaberg, Linn Synnøve et al. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Ideas2Evidence, 09:2014, Bergen.

Solheim, Margrethe Håland (2015). *Frp-politiker reagerer på at asylsøkere får bo på hotell*. TV2. Hentet fra <http://www.tv2.no/a/7586872/>. Publisert 4.11.2015, lastet ned 20.06.2017.

Sterri, Erika Braanen (2016). *Kapasitet i integreringsapparatet*. Fafo-notat 2016:06, Fafo, Oslo.

Storeng, T. K. (2015). *14 spørsmål og svar om kostnader ved innvandring*. Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra URL: <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/14-sporsmal-og-svar-om-kostnader-ved-innvandring> . Publisert 18.11.2015, lastet ned 12.04.2017.

Stortinget (2009). *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*.

Stortingsmelding nr. 9 (2009-2010). Justis- og politidepartementet, Oslo.

Stortinget (2012). *Tilbud og rettigheter i Norge*. Stortingsinnstilling 57 S (2012-2013). Hentet

fra URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

[publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-057/8/#a1.8](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-057/8/#a1.8).

Lastet ned 15.06.2017.

Søholt, Susanne og Arne Holm (2010). *Desentraliserte asylmottak og bosetting*. NIBR-rapport 2010:13, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Oslo.

Thorshaug, Kristin & Marko Valenta (2011). *Asylsøkeres rett til å ta arbeid. Evaluering av konsekvenser av innstramming av dokumentasjonskravet*. Avdeling for Mangfold og Integrering, NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Todaro, M. P. (1969). *A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries*. The American Economic Review. Vol. 59, No. 1, s. 138-148.

Tomlinson, Frances & Sue Egan (2002). *From marginalization to (dis)empowerment: Organizing training and employment services for refugees*. Human Relations, Vol 55, nr 8. The Tavistock Institute, SAGE publications.

Toshkov, Dimiter Doychinov (2014). *The dynamic relationship between asylum applications and recognition rates in Europe (1987-2010)*. Article, European Union Politics Vol. 15, nr 2, s.192-214.

Tronstad, Kristian Rose (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner*. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2015:2.

Utlendingsdirektoratet (2010). *Rett til å ta arbeid for asylsøkere – utlendingsloven §94 og utlendingsforskriften §17-26*. Rundskriv, 2010-180, Utlendingsdirektoratet.

Utlendingsdirektoratet (2016). *Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak, regulerte satser 2016*. Hentet fra URL:

https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/#_Toc442260118. Publisert 05.10.2016, lastet ned 29.05.2017

Utlendingsdirektoratet (UDI) (2017). *Asylsøknader etter statsborgerskap og måned (2016)*. Utlendingsdirektoratet. Hentet fra URL: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylosknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2016/>. Lastet ned 27.05.2017.

Utlendingsdirektoratet (2017). *Forventninger om antall asylsøkere til Norge i 2017 og 2018*. UDI. Hentet fra URL: <https://www.udi.no/aktuelt/forventninger-om-antall-asyloskere-til-norge-i-2017-og-2018/> Publisert 27.01.2017, lastet ned 29.03.2017.

Utlendingsdirektoratet (2017). *UDI legger ned fem mottak*. Hentet fra URL: <https://www.udi.no/aktuelt/udi-legger-ned-fem-mottak/>. Publisert 21.03.2017, lastet ned 11.05.2017.

Utlendingsdirektoratet (2017). *Ulike typer asylmottak*. UDI. Hentet fra URL: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/asylmottak-ulike-typer/>. Lastet ned 08.05.2017.

Utlendingsdirektoratet (2017). *Statsborgerskap for deg som har oppholdstillatelse i Norge*. Hentet fra URL: <https://www.udi.no/skal-soke/statsborgerskap/utenfor-eu/?c=som#link-578>. Lastet ned 19.06.2017.

Van Hear, Nicholas og Jeff Crisp (1998). *Refugee protection and immigration control. Addressing the asylum dilemma*. Refugee Survey Quarterly, Vol. 17, Nr. 3, UNHCR.

VG (2012). *Store bøter til bedrifter med ulovlige ansatte*. Verdens Gang (VG), artikkel. Hentet fra URL: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/store-boeter-til-bedrifter-med-ulovlig-ansatte/a/10075045/>. Publisert 10.01.2012, lastet ned 19.06.2017.

Weiss, Nerina et al. (2017). *Opphold i asylmottak - Konsekvenser for levkår og integrering*. Fafo-rapport 2017:07, Fafo. Allkopi AS, Oslo.

Winch, Guy (2013). *10 surprising facts about rejection*. Psychology Today, hentet fra URL: <https://www.psychologytoday.com/blog/the-squeaky-wheel/201307/10-surprising-facts-about-rejection>. Publisert 03.07.2013, lastet ned 10.06.2017.

Winsvold, Aina & Ada I. Engebrigtsen (2010). *For barnas skyld. En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak - med forslag til nye modeller og arbeidsformer*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA). NOVA-rapport 17/2010.

Wike, Richard.; Bruce Stokes & Katie Simmons (2016). *Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs*. Pew Research Center. Hentet fra URL: <http://www.pewglobal.org/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/>. Lastet ned 04.03.2017.

Åsheim, Aleksander et al. (2016). *Beredskap høsten 2015 - Rapport fra egevalueringen*. Utlendingsdirektoratet.

9. Vedlegg

9.1 Vedlegg A - Intervjuguide Gruppe 1

1. Bakgrunn	
1 a)	Alder
1 b)	Landbakgrunn
1 c)	Sivilstatus
1 d)	Antall barn
1 e)	Antall år i Norge
1 f)	Antall år i asylmottak

2. Spørsmål til alle informanter	
2.1 Språk og kultur	
2.1 a)	Hvilken arena har hjulpet deg mest med å forstå norsk språk?
2.1 b)	Hvilken arena har hjulpet deg mest med å forstå norsk kultur?
2.2 Stabilitet og trygghet	
2.2 a)	På hvilke arenaer har du oppnådd kontakt med innfødte nordmenn?
2.2 b)	Har du utviklet vedvarende relasjoner med innfødte nordmenn?
2.2 b)	Hvor/gjennom hvilke arenaer har du utviklet disse relasjonene?
2.2 c)	Hvordan opplever du din egen hverdag?
2.2 c)	Hvilke positive og negative faktorer har du i livet ditt i dag?
2.2 d)	Hvordan har livssituasjonen din utviklet seg siden du kom til dette asylmottaket?
2.2 d)	Vil du si at din livssituasjon er bedre eller verre nå enn for 3 måneder siden?
2.3 Integrering	
2.3 a)	Hva ser du på som det største hinderet for integrering av flyktninger i Norge?
2.3 a)	Hva har vært det største hinderet for deg?
2.3 b)	Hva tror du er de viktigste faktorene for at du skal kunne få et godt liv i Norge?
2.3 c)	Hva synes du om det norske mottakssystemet?
2.3 d)	Hvordan synes du norske institusjoner behandler deg?

2.4 Valg av vertsland	
2.4 a)	Hva er det beste med å bo i Norge?
2.4 b)	Hva er det verste med å bo i Norge?
2.4 c)	Hvordan er Norge annerledes enn hva du hadde trodd?
2.4 d)	Hva visste du om Norge før du kom hit?
2.4 e)	Hvilke faktorer var med på å avgjøre ditt valg av Norge som vertsland?

3. Spørsmål til informanter med midlertidig arbeidstillatelse	
3.1 Generelle spørsmål	
3.1 a)	Hvordan har midlertidig arbeidstillatelse påvirket livet ditt?
3.1 b)	Opplever du at midlertidig arbeidstillatelse har gjort det enklere for deg å integreres i det norske samfunnet?
3.1 c)	Kan du se potensielle nedsider ved å åpne opp for midlertidige arbeidstillatelser for flere?
3.1 d)	Hvordan kan kontakt og samarbeid med næringslivet forbedres for å tilrettelegge for å raskere komme ut i arbeid?
3.2 Informanter med arbeid	
3.2 a)	Hva jobbet du med?
3.2 b)	Hvor jobbet du?
3.2 c)	Hvor lenge har du vært i arbeid?
3.2 d)	Hvor mye har du mottatt i lønn månedlig?
3.2 e)	Føler du at midlertidig arbeidstillatelse har hjulpet/vil hjelpe deg med å få arbeid senere?
3.2 f)	Hvordan kan kontakt og samarbeid med næringslivet forbedres for å tilrettelegge for å raskere komme ut i arbeid?
3.2 g)	Fortell om prosessen rundt å skaffe arbeid
3.2 h)	Hvordan opplevde du potensielle avslag på jobbsøknader?
3.3 Informanter uten arbeid	
3.3 a)	Hvordan har det påvirket deg at du ikke har fått arbeid?
3.3 b)	Hvordan har du opplevd det å ha midlertidig arbeidstillatelse til tross for at du ikke fikk arbeid?
3.3 c)	Hvilke aktiviteter har vært viktige for deg gjennom mottaksoppholdet?

4. Spørsmål til informanter uten midlertidig arbeidstillatelse	
4 a)	Hvordan følte det å ikke få innvilget midlertidig arbeidstillatelse?
4 b)	Hvordan tror du midlertidig arbeidstillatelse kunne hjulpet deg med å bli bedre integrert i det norske samfunnet
4 c)	Hvordan opplevde du å få avvist din søknad om midlertidig

	arbeidstillatelse?
4 d)	Hvilke aktiviteter har vært viktige for deg under mottaksoppholdet?
4 e)	I hvor stor grad er du motivert for å begynne å arbeide?
4 e)	Har avslaget ditt for midlertidig arbeidstillatelse påvirket din arbeidslyst? På hvilken måte?

9.2 Vedlegg B - Intervjuguide Gruppe 2

1. Bakgrunnsfakta	
1 a)	Hva jobber du med i din nåværende stilling?
1 b)	Hva består dine arbeidsoppgaver hovedsakelig av?
1 c)	Hva er dine erfaringer innenfor arbeid vedrørende midlertidig arbeidstillatelse?
1 d)	Hva er din opplevelse av ordningen?

2. Påvirkning på apparatet/institusjoner	
2.1 Hva vil være effektene dersom midlertidig arbeidstillatelse åpnes opp for flere?	
2.1 a)	<ul style="list-style-type: none"> • For asylsøkerne selv
2.1 b)	<ul style="list-style-type: none"> • For mottaksdrift
2.1 b)	<ul style="list-style-type: none"> • For arbeidsevnen til flyktninger, og deres arbeidskapasitet etter opphold er innvilget
2.1 c)	<ul style="list-style-type: none"> • For UDI og mottaks- og integreringapparatet som helhet
2.2 Integrering	
2.2 a)	Hva ser du på som det største hinderet for integrering av flyktninger i Norge?
2.2 a)	Hvordan har det norske mottakssystemet endret seg i løpet av de siste 10 årene?

3. Innstramningen i 2009:	
3.1 Generelle spørsmål	
3.1 a)	Har dere sett noen endringer i asylmottaks integreringsevne etter regelendringen i 2009?
3.1 b)	Har ID-kravet fra 2009 ført til at flere asylsøkere medbringer eller anskaffer gyldige ID-papirer?
3.1 c)	Hvilke potensielle nedsider finnes ved å åpne opp for midlertidige arbeidstillatelser for flere?
3.2 Flyktingers valg av vertsland	
3.2 a)	Hva opplever du som den viktigste årsaken til at asylsøkere velger Norge som vertsland?

3.2 b)	Opplever du at asylsøkere har mye informasjon om Norge før de kommer hit?
3.2 c)	Er eventuell midlertidig arbeidstillatelse en pull-faktor når flyktninger velger å komme til Norge
3.2 d)	Er det mindre attraktivt å innvandre til Norge når det er få som kvalifiserer til midlertidig arbeidstillatelse?

4. Asylsøkeres arbeidsevne på mottak:	
4 a)	Hvor mange av de som faktisk får innvilget sin søknad om midlertidig arbeidstillatelse klarer realistisk sett å få jobb?
4 b)	Hvordan kan kontakt og samarbeid med næringslivet forbedres for å tilrettelegge for å raskere komme ut i arbeid?
4 c)	Finnes det forskjeller på kommunalt eller regionalt nivå når det gjelder hvor gode asylmottak er på å aktivisere beboerne sine?
4 d)	Finnes det slike forskjeller mellom private og statlig opererte asylmottak?
4 e)	Hva slags arbeid er det mulig for asylsøkere å oppdrive mens de er på mottak?
4 f)	Hvordan kan midlertidig arbeidstillatelse påvirke asylsøkere (positivt eller negativt) under opphold på mottak?

5. Asylsøkernes arbeidsevne etter innvilget opphold:	
5 a)	Finnes det noen klare forskjeller i arbeidsevne etter at opphold er innvilget mellom de som har hatt anledning til å jobbe under mottaksoppholdet og de som ikke har hatt denne muligheten?
5 b)	Finnes det karakteristiske trekk for gruppen av asylsøkere som søker midlertidig arbeidstillatelse? For eksempel mht: <ul style="list-style-type: none"> • Alder • Kjønn • Utdanningsnivå • Motivasjon for å integreres
5 c)	Hvordan kan kontakt og samarbeid med næringslivet forbedres for å tilrettelegge for å raskere komme ut i arbeid?
5 d)	Hvordan påvirker det asylsøkerne å ikke ha aktiviteter i hverdagen?
5 e)	Hvordan påvirker forskjellige aktivitetsnivåer for beboere på asylmottak integreringsevne og fremtidig yrkesdeltakelse?

9.3 Vedlegg C – Informasjonsskriv til informanter

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

“Arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger – midlertidig arbeidstillatelse”

Bakgrunn og formål

Prosjektet er en masteroppgave ved Norges Handelshøyskole skal kartlegge de samfunnsmessige og økonomiske konsekvensene av å tilrettelegge for økt innvilgelse av midlertidige arbeidstillatelser for asylsøkere under deres opphold på asylmottak. Prosessen i asylmottak kan ofte være lang, og mange flyktninger opplever lite aktivisering i perioden de venter på svar på asylsøknaden fra UDI. I tillegg får de aller fleste som søker asyl i Norge søknaden sin innvilget. Vi vil derfor undersøke om mer utstrakt innvilgelse av midlertidige arbeidstillatelser kan øke flyktingers integrasjonsevne i arbeidsmarkedet allerede kort tid etter de ankommer Norge, med hensyn på om dette i det større samfunnsbildet kan redusere statens kostnader tilknyttet integrering av flyktninger.

Vi ønsker å gjennomføre intervjuer med asylsøkere og tidligere asylsøkere som har fått godkjent opphold i Norge.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Vi ønsker å gjennomføre semistrukturerte intervjuer der vi stiller spørsmål vedrørende arbeidsdeltagelse, asylsøkeres opplevelse av å kunne integreres tidlig i arbeidslivet samt deres opplevelse av strenge krav for å kunne få innvilget midlertidig arbeidstillatelse. Data registreres på sikre datamaskiner og koblingsnøkler benyttes for å aidentifisere data fortløpende.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun intervjuerne selv (Andrea Sørum og Marius Heiberg) som vil ha tilgang til dine svar og opplysninger. Koblingsnøkler oppbevares lagres adskilt fra øvrige data for å sikre intervjuobjektets anonymitet. Intervjuobjektene vil ikke kunne gjenkjennes personlig i selve oppgaven.

Prosjektet skal etter planen avsluttes den 20.10.2017. Personopplysninger vil da slettes.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Marius Heiberg, tlf. 92 603 143 eller på mail (heiberg.marius@gmail.com). Veileder for prosjektet er professor Jan I. Haaland ved Norges Handelshøyskole, tlf. +47 957 968 65 eller mail (jan.haaland@nhh.no).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

9.4 Vedlegg D – Konsepter, kategorier og koder

Konsept	Kategorier	Beskrivende sitater	Koder	
INTERAKSJON	Språkpraksis	"Jeg har jobbet frivillig som besøksvenn for eldre og syke hos Røde Kors i flere måneder. Dette har hjulpet meg godt på det norske språket" (Informant 5)	Snakke, norsk, språk, lære, bruke språket, kontakt, dialog, møte, bli kjent	
		"Hvis asylsøkere kan jobbe mens de venter på opphold, kan de gå rett inn praksisplasser, uten å trenge så lang tid på skole. Sånn kan de få fast jobb raskere." (Jinda Meslem Wali, Hero National Council)		
			"Da jeg gikk rundt og leverte søknader snakket jeg mye med folk. Jeg tror det er sånne ting som kan gjøre at man blir flinkere til å snakke norsk" (Informant 1)	
	Aktivering og motivasjon	"Hvis vi kan få lov til å jobbe kan vi lære språk, få kontakt med norske mennesker. Det er viktig å ha en jobb for å integreres" (Informant 7)	Aktiv, passiv, motivert, motivasjon, venner, kontakter, frivillig, norsk, noe å gjøre	
		"Da jeg sendte inn søknader fikk jeg beskjed om at jeg ikke var god nok i norsk. Da ville jeg bare jobbe enda hardere og trene mer enn jeg "må" gjennom undervisningen. De sa at jeg kunne komme tilbake når jeg var blitt bedre." (Informant 2)		
	Nettverk	"Jeg hadde mange erfaringer på (asylmottaket) med frivillig arbeid, og jeg fikk mange venner. Dette gjorde at jeg hadde venner jeg kunne besøke, og som kunne besøke meg. Jeg fikk noe å gjøre, og mennesker å snakke med" (Informant 11)	Venner, kontakter, jobb, arbeid, hjelpe meg, skaffe meg jobb, kollega, frivillig	
		De to tingene som er aller viktigst for god integrering er å lære norsk språk og å få norske referansepunkter. Dette kan være norske venner, kolleger eller kunder man må forholde seg til på en arbeidsplass. Det er bare ved sosial omgang med nordmenn at asylsøkere kan lære alle nyansene som ligger imellom linjene i norsk kultur og væremåte" (Mottaksleder, Hordaland)		
		"Jeg har snakket med veldig mange mennesker for å prøve å få jobb. Jeg tror jeg kan komme tilbake til noen av de når jeg blitt bedre i norsk" (Informant 1)		
Konsept	Kategorier	Beskrivende sitater	Koder	
ØKONOMISKE FORHOLD	Inntektsgivende arbeid	"Den stønaden man får som asylsøker er ikke nok til at man kan leve et lykkelig liv.	Stønad, fattig, familie, barn, råd til klær, mat,	

		<i>Selv om det kanskje ikke er så lenge blir man veldig påvirket” (Informant 3)</i>	kino, kultur, møte nordmenn
		<i>”Det er vanskelig å forstå seg på den norske kulturen når vi ikke får være med i den. Nå som jeg har råd til å for eksempel gå på kino er det enklere å lære om norsk kultur og bli kjent med flere” (Informant 5)</i>	
		<i>”Selv med arbeidstillatelse er det veldig vanskelig å få jobb. Men kanskje man kan få jobbet litt! For eksempel 6 timer i uken, eller om sommeren, eller ta mindre jobber innimellom. Alt er bedre enn ingenting” (Richard Empa, Hero National Council)</i>	
	Bidra til samfunnet	<i>”Regjeringen kan spare masse penger. Hvis asylsøkere kan jobbe mens de venter på opphold, kan de gå rett på praksis, trenger ikke skole, fast jobb raskere. Det blir ofte 5 år hvor NAV betaler lønn, og sånn behøver det ikke være” (Informant 9)</i>	Bidra, norsk samfunn, trygghet, vise at vi trives, godt land, Ikke gå på NAV, bruke evner
		<i>”Jeg skulle ønske jeg kunne jobbe. Da kunne jeg vist det norske folket at jeg vil bidra. Nå får jeg ikke lov til dette, og det er frustrerende” (Informant 8)</i>	
	Frafall av svart arbeid	<i>”Mange av de jeg kjenner som må bo på mottak i 5-6 år, må ta svarte jobber istedet fordi de ikke orker å leve så passive liv” (Informant 8)</i>	Må ha ekstra penger, familie, har ikke noe valg, lav stønad, ikke råd, orker ikke vente
		<i>”Det har vært store kutt i stønaden vi mottar, og særlig familier trenger mer for å kunne leve normalt.” (Informant 7)</i>	
Konsept	Kategorier	Beskrivende sitater	Koder
LIVSKVALITET	Opplevd rettferdighet	<i>”Selv om du ikke klarer å finne en jobb, vil arbeidstillatelse hjelpe deg å oppleve litt mer ro, motivere deg til å forsøke å få en jobb, og holde deg aktivisert.” (Informant 2)</i>	Positiv, glad, rettferdig, riktig, UDI, takknemlig, bra å bruke evner, motivasjon, bidra, urettferdig
		<i>”Hvis jeg hadde fått lov til å jobbe kunne jeg skapt en bedre hverdag for meg selv. Og når jeg er hundre prosent i stand til å jobbe føles det urettferdig at jeg ikke får lov” (Informant 8)</i>	
		<i>”Da jeg fikk beskjed om at jeg hadde lov til å jobbe ble jeg veldig glad. Endelig var tingene opp til meg selv og ikke opp til staten. Det gir motivasjon til å bli en god borger” (Informant 1)</i>	

		<p>“Asylsøkere som venter må ha noe motivasjon for å integreres. Når det ikke er lov å jobbe blir folk deprimerte, vil ikke lære språk, og vil ikke bli integrert. De tror politiet vil komme og sende dem hjem en dag. Det er bare lov å spise og sove, det er ingen liv. Vi trenger at regjeringen forstår oss, at vi er mennesker, vil leve, ha eget liv” (Informant 9)</p>	<p>Ingenting å gjøre, deprimert, kjedelig, forstår oss ikke, farlig, lei meg, aggressiv</p>
		<p>“Jeg kjenner mennesker som har ventet i fem, seks, til og med tolv år. De bare sitter på rommene sine uten håp. Kanskje hvis denne desperasjonen fortsetter, dårlige ting vil skje. Det kan være gjenger, narkotika, ekstremisme. Det er veldig viktig å gi folk utfordringer. Hvis du lar folk være alene kan de bli farlige. Ikke la asylsøkere være alene.” (Informant 6)</p>	
Konsept	Kategorier	Beskrivende sitater	Koder
STABILITET OG TRYGGHET	Stabilitet og trygghet	<p>“...[Vi] velger å komme til Norge for barna våre, fordi det er trygt. Barna kan være aktive og bli veldig integrert. Ved å komme til Norge blir det et godt liv for barna. Mennesker kommer ikke hit for pengene, som alle i kommentarfeltene tror. Nei, vi kommer hit fordi det er trygt.” (Informant 11)</p>	<p>Trygt, ikke noe vold, ikke farlig, snille mennesker, hyggelig, gode liv, barn</p>
		<p>“Fetteren min fortalte meg at Norge er bra fordi det ikke er noe vold her. Folk er hyggelige mot deg” (Informant 4)</p>	

9.5 Vedlegg E – Særlig relevante sitater fra Informant 1-11

Informant 1	"Det er en norsk jente som jobber på mottaket som hjalp meg med å skrive CV. Jeg syntes det var vanskelig, men jeg lærte en del"	"Da jeg fikk beskjed om at jeg hadde lov til å jobbe ble jeg veldig glad. Endelig var tingene opp til meg selv og ikke opp til staten. Det gir motivasjon til å bli en god borger"	"Da jeg gikk rundt og leverte søknader snakket jeg mye med folk. Jeg tror det er sånne ting som kan gjøre at man blir flinkere til å snakke norsk"
	"Jeg trodde kanskje jeg kunne jobbe som snekker. Jeg snekret mye hjemme før jeg kom til Norge. Jeg visste ikke at jeg trengte fag brev for dette. Nå skal jeg kanskje prøve å ta dette fagbrevet"	"I mitt land må man arbeide, hvis ikke legger man seg sulten den kvelden"	"Jeg har snakket med veldig mange mennesker for å prøve å få jobb. Jeg tror jeg kan komme tilbake til noen av de når jeg blitt bedre i norsk"
Informant 2	"Da jeg sendte inn søknader fikk jeg beskjed om at jeg ikke var god nok i norsk. Da ville jeg bare jobbe enda hardere og trene mer enn jeg "må" gjennom undervisningen. De sa at jeg kunne komme tilbake da"	"Selv om jeg er glad for at jeg fikk midlertidig arbeidstillatelse skulle jeg ønske jeg hadde arbeid sånn at jeg fikk bedre økonomi. Da kunne jeg vært med på flere ting i det norske samfunnet"	"Selv om du ikke klarer å finne en jobb, vil arbeidstillatelse hjelpe deg å oppleve litt mer ro, motivere deg til å forsøke å få en jobb, og holde deg aktivisert."
	"Det eneste jeg visste om Norge var at det var et "bra land". Jeg visste ikke noe konkret om lover og regler, bare at menneskene her behandles med respekt"	"Det er ikke så mye som skal til for at man skal føle seg som et "normalt" menneske. Når jeg har et mål for dagen (f.eks søke om jobb) går dagen fortere og jeg har noe annet å tenke på"	
Informant 3	"Før jeg fikk jobb snakket jeg nesten bare med nordmenn hvis jeg for eksempel skulle handle. Nå snakker jeg med nordmenn hver gang jeg er på jobb"	"Den stønaden man får som asylsøker er ikke nok til at man kan leve et lykkelig liv. Selv om det kanskje ikke er så lenge blir man veldig påvirket"	"Jeg kjenner flere som arbeider svart. De føler at de må det, fordi de har familie å forsørge"
Informant 4	"Fetteren min fortalte meg at Norge var bra, fordi det ikke er noe vold her. Folk er hyggelige mot deg"	"Alle som kan arbeide burde få arbeide. Jeg følte meg verdiløs da jeg bare satt på mottaket hele dagen"	"Nordmenn er veldig motiverende folkeslag. De oppmuntrer meg når jeg prøver å snakke norsk, og da føles tryggere å prøve"
	"Jeg snakker ikke så mye med nordmenn. Men innimellom kommer det nordmenn til butikken jeg jobber i, og da er det veldig gøy å få øve seg på norsk i en "ekte" situasjon. Ikke bare i norskundervisning"		
Informant 5	"Jeg har jobbet frivillig som besøksvenn for eldre og syke hos Røde Kors i flere måneder. Der snakket jeg masse med norske mennesker. Det har hjulpet meg godt på det norske språket"	"Det er vanskelig å forstå seg på den norske kulturen når vi ikke får være med i den. Nå som jeg har råd til å for eksempel gå på kino er det enklere å lære om norsk kultur og bli kjent med flere"	"Jeg ble deprimert. Jeg måtte vente i ett år, men mange må vente fire, fem, seks år. Det er forskjeller fra nasjonalitet til nasjonalitet. Først sa de tre måneder, så seks måneder, så ni måneder, for å få asylintervju, og så skjer det ingenting. Endringer som kommer fra UDI gjør det veldig vanskelig å ha oversikt og å forberede seg."

	"Det var en jeg ble kjent med gjennom Røde Kors som hjalp meg med å få den jobben jeg har nå"	"Jeg kom til Norge med drømmer, men man føler veldig at systemet motarbeider deg. Drømmene forsvinner. Nå har jeg fått jobb, og har begynt å drømme om fremtiden igjen"	"Min far døde da jeg var 14. Da måtte jeg arbeide hele natten og gå på skole hele dagen, fordi jeg måtte forsørge familien. Nå blir jeg rastløs. Det er ikke "meg" å ikke jobbe"
Informant 6	"Jeg tror det er arbeidet hos Røde Kors som er viktigst for at jeg har blitt så god i norsk. Det gjør det også mer motiverende å ha norskundervisning når jeg får brukt det jeg lærer i praksis kanskje senere samme dag"	"Jeg flyktet fra Irak fordi jeg var redd for hva myndighetene ville gjøre med familien min og meg. Jeg kan ikke oppsøke ambassaden her, jeg er redd for hva de vil gjøre"	"Mennesket er ikke ment for å sitte stille så lenge. Jeg så flere som ble voldelige og aggressive, det var nesten så de ble gale"
	"Jeg kjenner mennesker som har ventet i fem, seks, til og med tolv år. De bare sitter på rommene sine uten håp. Kanskje hvis denne desperasjonen fortsetter, dårlige ting vil skje. Det kan være gjenger, narkotika, ekstremisme. Det er veldig viktig å gi folk utfordringer. Hvis du lar folk være alene kan de bli farlige. Ikke la asylsøkere være alene."		
Informant 7	"Det har vært store kutt i stønaden vi mottar, og særlig familier trenger mer for å kunne leve normalt."	"UDI endrer regler hver dag. Hvordan skal vi kunne stole på at vi får svar når de sier?"	"Hvis vi kan få lov til å jobbe kan vi lære språk, få kontakt med norske mennesker. Det er viktig å ha en jobb for å integreres"
Informant 8	"Jeg trodde jeg skulle få arbeidstillatelse. Da kunne jeg ha møtt mange flere nordmenn og lært norsk. Jeg fikk ikke det, og det ble vanskelig å integreres"	"Mange av de jeg kjenner som må bo på mottak i 5-6 år, må ta svarte jobber i stedet, fordi de ikke orker å leve så passive liv"	"Jeg skulle ønske jeg kunne jobbe. Da kunne jeg vist det norske folket at jeg vil bidra. Nå får jeg ikke lov til dette, og det er frustrerende"
	"Hvis jeg hadde fått lov til å jobbe kunne jeg skapt en bedre hverdag for meg selv. Og når jeg er 100 prosent i stand til å jobbe føles det urettferdig at jeg ikke får lov"		
Informant 9	"I begynnelsen var Røde Kors det eneste stedet jeg møtte nordmenn. Nå har jeg flere norske venner, men det er vanskelig. Nordmenn er mye mer lukket enn oss fra Syria"	"Vi var studenter, kom fra godt land og gode liv. Så ble det krig, og vi kom hit til å vente, sitte stille. Regjeringen kan spare masse penger. Hvis asylsøkere kan jobbe mens de venter på opphold, kan de gå rett på praksis, trenger ikke skole, de får fast jobb raskere. Det blir ofte 5 år hvor NAV betaler lønn, og sånn behøver det ikke være"	"Jeg visste ikke noe om midlertidig arbeidstillatelse før jeg kom til Norge. Jeg trodde egentlig man kunne arbeide i alle land, for hvor skulle vi ellers fått penger til mat fra? Vi kjenner ikke til det velferdssystemet som er i Norge"
	"Asylsøkere som venter må ha noe motivasjon for å integreres. Når det ikke er lov å jobbe blir folk deprimerte, de vil ikke lære språk, og vil ikke bli integrert. De tror politiet vil komme og sende dem hjem en dag. Det er bare lov å spise og sove, det er ingen liv. Vi trenger at regjeringen forstår oss"	"Jeg var med på masse aktiviteter og jobbet med Røde Kors et helt år før jeg fikk oppholdstillatelse. Likevel ble til og med jeg deprimert, for det var ikke nok å gjøre"	"Alle som kan arbeide burde få arbeide. Jeg følte meg verdiløs da jeg bare satt på mottaket hele dagen"

Informant 10	"Jeg var veldig opptatt av å bli flink i norsk sånn at jeg kunne bruke utdannelsen min. Nå snakker jeg masse norsk hver dag"	"Å sitte å se på kanskje hele familien din ha det vondt uten å kunne gjøre noe er ikke bra for en mann. Da kan man bli desperat"	"Jeg har fått beskjed om at jeg kan fortsette å jobbe her hvis jeg får oppholdstillatelse"
	"Det at jeg har fått jobb har gjort at jeg kan forsørge meg selv bedre. Det føles bra at den norske staten ikke behøver å bruke så mye penger på meg"		
Informant 11	"Mennesker vet ikke alltid sitt eget beste. Man kan ikke tvinge noen til å jobbe frivillig selv om alle hadde trengt det"	"Myndighetene fra landet jeg kommer fra har agenter som følger med på oss. Selv om jeg vil prøve å få tak i ID-dokumentene mine tør jeg ikke i tilfelle de finner meg"	"Jeg hadde mange erfaringer på (asylmottaket) med frivillig arbeid, og jeg fikk mange venner. Dette gjorde at jeg hadde venner jeg kunne besøke, og som kunne besøke meg. Jeg fikk noe å gjøre, og mennesker å snakke med"
	"...[Vi] velger å komme til Norge for barna våre, fordi det er trygt. Barna kan være aktive og bli veldig integrert. Ved å komme til Norge blir det et godt liv for barna. Mennesker kommer ikke hit for pengene, som alle i kommentarfeltene tror. Nei, vi kommer hit fordi det er trygt."		

9.6 Vedlegg F – Informasjon om Gruppe 1-informanter

	Kjønn	Alder	Landbakgrunn	Midlertidig arbeidstillatelse	Arbeid under asylperiode
Informant 1	M	28	Syria	JA	NEI
Informant 2	M	24	Syria	JA	NEI
Informant 3	M	31	Eritrea	JA	JA
Informant 4	M	22	Syria	JA	JA
Informant 5	M	28	Syria	NEI	NEI
Informant 6	M	43	Irak	NEI	NEI
Informant 7	K	44	Burundi	NEI	NEI
Informant 8	K	27	Syria	NEI	NEI
Informant 9	K	25	Syria	NEI	NEI
Informant 10	M	45	Afghanistan	JA	JA
Informant 11	M	45	DR Kongo	NEI	NEI

9.7 Vedlegg G - Gruppe 2 - Informanter

(Anonym) - Leder, norsk selskap for opplæring og praksistilbud. Intervju. Bergen, 23.05.2017.

(Anonym) - Mottaksleder, Buskerud. Intervju. Buskerud, 01.06.2017

(Anonym) - Mottaksleder, Hordaland. Intervju. Hordaland, 01.03.2017.

(Anonym) - Mottaksleder, Hordaland. Intervju. Hordaland, 31.03.2017.

(Anonym) - Seniorrådgiver, asylmottak Hordaland. Mailkorrespondanse, 14.03.2017-30.03.2017.

Bärlund, Rafael - Senior Advisor, European Migration Network, Finnish Immigration Service. Mailkorrespondanse, 27.04.2017-22.05.2017.

Djuve, Anne Britt - Research Director, Forskningsstiftelsen Fafo. Mailkorrespondanse, 15.02.2017-21.02.2017.

Eide, Rachel Elisabeth - FoU-koordinator, Analyse- og Utviklingsavdelingen, Utlendingsdirektoratet. Mailkorrespondanse, 09.02.2017-29.03.2017.

Empa, Richard - Rådsmedlem, Hero National Council. Intervju. Oslo, 25.04.2017.

Forsander, Annika - Utviklingssjef, Arbeids- og næringsministeriet, Finland. Mailkorrespondanse, 26.04.2017-11.05.2017.

Gerhardsen, Marte - Daglig Leder, Tankesmien Agenda. Møte. 12.12.2016, Oslo.

Grung, Grethe - Informasjonsrådgiver, Introduksjonssenteret Bergen. Intervju. Bergen, 08.03.2017.

Ibraheem, Massoud - Rådsmedlem, Hero National Council. Intervju. Oslo, 25.04.2017.

Igesund, Solveig - Politisk rådgiver, Norsk Folkehjelp. Telefonintervju, 06.03.2017.

Meslem Wali, Jinda - Rådsmedlem, Hero National Council. Intervju. Oslo, 25.04.2017.

Seilskjær, Mari - Jurist / Politisk rådgiver, Norsk organisasjon for asylsøkere. Intervju. Oslo, 25.04.2017.

Tahir, Karim - Rådsmedlem, Hero National Council. Intervju. Oslo, 25.04.2017.

Taraku, Sylo – Medlem av Brochmann II-utvalget, rådgiver Tankesmien Agenda. Telefonintervju, 14.06.2017. Mailkorrespondanse 15.02.2017-07.03.2017.

Viste, Arne - Jurist. Telefonintervju, 16.06.2017.

I tillegg har vi hatt nytte av korrespondanse med følgende ressurspersoner:

Berg, Berit - Professor, institutt for sosialt arbeid, NTNU. Mailkorrespondanse, 08.03.2017-28.03.2017.

Bolstad, Brita - Seniorrådgiver, Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet Vest. Telefonintervju, 10.02.2017. Mailkorrespondanse, 10.01.2017-27.02.2017.

Buskoven, Maria Sværi - Rådgiver, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Mailkorrespondanse, 16.03.2017.

Enes, Anette Walstad - Koordinatorgruppen for innvanderrelatert statistikk og analyse, Statistisk Sentralbyrå. Telefonintervju 14.02.2017. Mailkorrespondanse 15.02.2017-16.02.2017.

Høgestøl, Asle - ideas2evidence, Bergen. Mailkorrespondanse, 15.02.2017-20.02.2017.

Torheim, Vidar - Konserndirektør, Mottak Hero Norge. Mailkorrespondanse, 07.04.2017-11.04.2017.

Vassenden, Kåre - Seksjon for befolkningsstatistikk, Statistisk Sentralbyrå. Mailkorrespondanse, 14.02.2017-22.02.2017.

9.8 Vedlegg H – Godkjenning fra NSD



Jan Haaland
Institutt for samfunnsøkonomi Norges Handelshøyskole
Helleveien 30
5045 BERGEN

Vår dato: 08.06.2017

Vår ref: 54225 / 3 / LB

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 26.04.2017. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>54225</i>	<i>Arbeidsmarkedsintegrering av flyktninger</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Norges Handelshøyskole, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Jan Haaland</i>
<i>Student</i>	<i>Marius Heiberg</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 20.10.2017, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Lene Christine M. Brandt

Kontaktperson: Lene Christine M. Brandt tlf: 55 58 89 26

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.