



Integrering av flyktninger – et holdningsproblem?

Hvilke lokale forhold kan forklare variasjonen i integreringsresultatene mellom norske kommuner?

Victoria Poon Sundvor & Shayan Seyedin

Veileder: Kjetil Bjorvatn

Masteroppgave, Økonomi & Administrasjon, Samfunnsøkonomi

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 innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Forord

Denne masteroppgaven har som mål å forklare de sprikende integreringsresultatene mellom norske kommuner. Dette er et komplisert og mangefasettert tema, og har ledet til intense diskusjoner, sene kvelder og mange kopper te. Samtidig har det vært både spennende og givende å jobbe 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 oppgaven har det vært enkeltpersoner som har utmerket seg som spesielt viktige bidragsyttere. Disse ønsker vi å rette en stor takk til.

Først og fremst vil vi takke vår veileder Kjetil Bjorvatn for hans mange gode råd og tilbakemeldinger, tålmodighet og interesse for oppgavens tematikk. Dette er en utradisjonell masteroppgave, og vi setter enormt stor pris på at du ville være vår veileder.


Vi vil også takke alle kommunerepresentantene vi har intervjuet. Deres posisjoner som integreringsansvarlige i landets topp- og bunnkommuner på integrering har gitt oss uvurderlig innsikt gjennom intervjuprosessen.

Vi må også rette vår største takknemlighet til integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og statistisk sentralbyrå (SSB) som har gitt oss både data og råd. Det har lagt grunnlaget for hele dette prosjektet.

Til slutt må vi takke Geir Sundvor og Martin Hagen for korrekturlesning, samt Gry Evenrud for kontinuerlig støtte og for å åpne sitt hjem i Tanzania som *skrivebule*, så vi hadde stabilt nok internett til å kommunisere og skrive sammen til tross for at en har befunnet seg i Tanzania og en i Norge.

Med ønske om interessant lesning,


Victoria Poon Sundvor


Shayan Seyedin

Sammendrag

Den økte tilstrømmingen av flyktninger til Europa de siste årene har motivert oss til å undersøke hvordan Norges integreringskapasitet kan økes. Integreringspolitikken i Norge i dag lener seg i stor grad på kommunens introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger, hvor kommunene oppnår svært varierende resultater. Tidligere forskning og teoretiske rammeverk forventer at resultatet påvirkes av tre faktorer: individuelle karakteristikk ved flyktningen, introduksjons-programmets organisering og lokale forhold ved kommunen. Vi undersøker i denne utredningen hvilke *lokale forhold* som kan forklare variasjonen, gjennom både en kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Gjennom undersøkelse av 90 kommuners integreringsresultat over fire år (2011-2014) og intervjuer med integreringsansvarlig i 15 enten topp- eller bunnkommuner identifiserer vi fire avgjørende faktorer.

Den første knytter seg til *lokalbefolkningens holdninger*. Regresjonsanalyse viser signifikant sammenheng mellom dårligere integreringsresultat og høyere andel stemmegivere til de mer innvandringsrestriktive partiene Høyre og FRP. I kombinasjon med undersøkelser som viser at tilhengere til disse partiene har mer innvandringskritiske holdninger, får vi en indikasjon på at holdninger er en del av bildet. Et funn kommuneintervjuene støtter opp under. Gjennom intervjuene finner vi tre ytterligere faktorer der topp- og bunnkommunenenes svar skiller seg betydelig fra hverandre. Det går på den administrative forankring integreringsarbeidet har i kommunen, næringslivets incentiver for å inkludere og hvor levende frivilligheten er.

Vi ser altså at vellykket integrering er et samspill mellom de fire samfunnsaktørene næringslivet, det offentlige, frivilligheten og folket. Det viser at integrering krever en helhetlig tilnærming, som indikerer at hele samfunnet må ta del i integreringsoppgaven. Lokalbefolkningens holdninger er et sentralt element i alle faktorene. Forskning viser at politiske utsagn, spesielt i kombinasjon med medias fremstilling av dem, er avgjørende for mottagerens holdninger til innvandrere. Det gir implikasjoner for retorikken som føres på nasjonalpolitisk nivå

Innholdsfortegnelse

INNHOLDSFORTEGNELSE.....	4
1. INTRODUKSJON	6
1.1 MOTIVASJON	6
1.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL	7
2. BAKGRUNN	10
2.1 BEGREPSAVKLARINGER	10
2.2 INNVANDRERE I NORGE.	11
2.3 INTEGRERING I NORGE.....	11
3. TEORETISK TILNÆRMING	16
3.1 KUHLMANS DETERMINANTER FOR INTEGRERING	16
3.2 AGER OG STRANGS ELEMENTER I INTEGRERING	20
4. TIDLIGERE FORSKNING.....	24
4.1 INTRODUKSJONSPROGRAMMETS RESULTATER	24
4.2 HVA SKYLDES VARIASJONEN MELLOM KOMMUNENE?	25
4.3 HVORDAN “MYKERE INDIKATORER” KAN PÅVIRKE INTEGRERING.....	30
5. HYPOTESER	33
5.1 HVA PÅVIRKER INTEGRERINGEN?	33
5.2 MÅLBARE INDIKATORER FOR LOKALE FORHOLD	33
5.3 ‘MYKE’ INDIKATORER FOR LOKALE FORHOLD.....	35
5.4 FORSKNINGSMODELL.....	36
6. KVANTITATIV METODE OG DATAINNSAMLING	37
6.1 KVANTITATIV METODE	37
6.2 KVANTITATIV DATA.....	43
7. KVALITATIV METODE OG DATAINNSAMLING.....	48
7.1 PRIMÆRDATA.....	48
7.2 FORBEREDELSE OG GJENNOMFØRING AV INTERVJUER	49
7.3 KVALITATIV DATAANALYSE	50
8. RESULTATER.....	51
8.1 KVANTITATIVE RESULTATER	51

8.2	KVALITATIVE RESULTATER	60
9.	ANALYSE OG DISKUSJON	72
9.1	LOKALE FAKTORER IDENTIFISERT SOM BETYDELIGE.....	72
9.2	HVORDAN FAKTORENE PÅVIRKER INTEGRERINGEN	78
9.3	POLITISKE IMPLIKASJONER	87
9.4	BEGRENSNINGER.....	90
9.5	FORSLAG FREMTIDIGE STUDIER	91
10.	KONKLUSJON	93
11.	BIBLIOGRAFI.....	98
VEDLEGG.....	105
	VEDLEGG A: EVALUERING AV FORSKNINGSDESIGN.....	105
	VEDLEGG B: REGRESJONSDIAGNOTISTIKK.....	108
	VEDLEGG C: SENSITIVITETSANALYSE	111
	VEDLEGG D: INTERVJUGUIDE	114

1. Introduksjon

1.1 Motivasjon

Høsten 2015 opplevde Norge økt tilstrømming av asylsøkere, fra 11.500 i 2014 til 31.145 i 2015. De fleste kom fra borgerkrigsherjede Syria, men også afghanere, irakere og eritreere søkte om asyl (SSB, 2017a) I kjølvannet av økningen bærer det offentlige ordskifte preg av bekymring for samfunnets evne til å integrere mennesker fra en annen kultur og bakgrunn. Debatten vekker sterke følelser, og ved stortingsvalget i 2017 var innvandring det viktigste tema for velgerne, langt viktigere enn i i både 2009 og 2013 (SSB, 2017b). Implikasjonene integrering – eller mangelen på det – har for Norge og den enkelte innvandrer, motiverte oss til å studere hvordan Norges integreringskapasitet kan økes.

Integrering er et komplekst og mangefasettert tema som omfatter flere samfunnssfærer, deriblant deltakelse i samfunnsliv, innflytelse i demokratiske prosesser og tilhørighet. Vellykket integrering, derimot, måles ofte gjennom kvalifisering til utdanning eller arbeidsliv (Brochmann, 2017), som er viktig for både individet og samfunnet. Fra et samfunnsperspektiv er inkludering av de nye innbyggerne i arbeidsmarkedet vesentlig. Høy sysselsetting er en av forutsetningene i den norske velferdsstaten. Manglende bidrag fra innvandrere kan undergrave de øvrige innbyggernes tillit til omfordeling, og bidra til oppløse det ”sosiale limet” som er en viktig forutsetning for å opprettholde fellesskapsløsninger i velferdsstaten (Tronstad, 2015; Brochmann, 2011). Fra et økonomisk perspektiv påvirkes Norges offentlige økonomi av hvor raskt, eller om, flyktninger integreres i arbeidsmarkedet og blir netto bidragsytere fremfor netto brukere av stønader og andre inntektsoverføringer (Djuve & Kavli, 2015). Med sysselsetningsrater for flyktninger som er betydelig lavere enn for etniske nordmenn (IMDi, 2017), er det viktig å forstå hva som fungerer i en integrasjonsprosess for å skape et best mulig nasjonalt integreringsapparat.

I etterkant av innføringen av introduksjonsloven i 2004 har integreringspolitikken i stor grad lent seg på kommunenes introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger (Enes, 2017). Flere benchmark-analyser har dokumentert at kommunene oppnår svært varierende resultater i deres integreringsarbeid, også etter at sentrale egenskaper både ved kommunen og ved deltakerne i introduksjonsprogrammet er hensyntatt (Seierstad & Lillegård, 2013). De fleste kommuner når ikke det uttalte resultatkravet på 55 prosent av deltakerne i arbeid eller

utdanning rett etter endt program. Enkelte kommuner har høyt frafall og en 'suksessrate' på under halvparten av de mest vellykkede kommunene. Det er gjort omfattende forskning for å forstå variasjonen, uten at en har funnet overbevisende dokumentasjon. Vi ønsker derfor å bidra til den nasjonale migrasjonsdebatten med innsikt i hva som gjør enkelte kommuner så mye bedre enn andre når det kommer til integrering.

1.2 Forskningsspørsmål

Vi ønsker å undersøke hvorvidt det er noen lokale forhold som går igjen hos kommuner som er integreringsvinnere eller -tapere. Vår hypotese er at det er faktorer ved kommunen, utover variabler som er testet i tidligere forskning, som påvirker suksessraten for deltagerne i introduksjonsprogrammet. Dersom dette er tilfellet er implikasjonen todelt. Hvis vi finner at faktorer som kommunen kan gjøre noe med påvirker integreringsresultatet, som eksempelvis *godt samarbeid med frivillige organisasjoner*, vil det gi klare indikasjoner for hvordan kommunene kan bedre sitt integreringsresultat. Finner vi at avgjørende faktorer er utenfor kommunens kontroll, som eksempelvis *kommunens størrelse*, kan det tyde på et behov for lokal tilpasning i introduksjonsloven, og eksempelvis tilpasse bevilgninger etter kommunens integreringskapasitet. I dag tas det i liten grad hensyn til ulikheter ved kommunene i bevilgninger til de ulike kommunenes introduksjonsprogram over statsbudsjettet. Dersom det eksisterer kommunekarakteristikk som gir ulik integreringskapasitet vil deltakere i ulike kommuner i praksis motta ulikeartede tilbud (Guribye & Hidle, 2013). Dermed er vårt forskningsspørsmål det følgende:

Hvilke lokale forhold kan forklare variasjonen i integreringsresultatene mellom norske kommuner?

Det finnes flere forskningsrapporter med samme utgangspunkt som vårt; å forstå hvorfor enkelte kommuner konsekvent gjør det bedre enn andre. Flere av rapportene forventer at en kommunes evne til å integrere blir påvirket av tre faktorer; *lokale forhold, organisering av introduksjonsprogrammet og individuelle karakteristikk ved innvandrerene*. Tidligere forskning kan derimot forklare lite av variasjonen mellom kommunene. Lillegård & Seierstad (2013) har eksempelvis vist at der lokale arbeidsforhold og innvandrers sammensetting i kommunene forklarer 70% av variasjonen i Danmark, forklarer de samme variablene kun 12%

av variasjonen i Norge. Tronstad (2015) og Fafo (2017) fant at heller ikke organisering av introduksjonsprogrammet kan forklare mye av variasjonen. Det er derfor et konstatert kunnskapsbehov om integrering. Flere forskere foreslår å inkludere «mykere indikatorer» for å undersøke variasjonen, hvor eksempelvis Lillegård & Seierstad (2013) etterspør studier som «ser på alt fra lokale ildsjeler til bedrifter som ofte tilbyr arbeidsplasser til flyktninger».

Vårt bidrag er derfor å inkludere såkalte myke indikatorer, gjennom både en kvantitativ og kvalitativ tilnærming. Dette kombinerte forskningsdesignet er anbefalt av Tronstad (2015): *En utfordring med de statistiske analysene er at det er vanskelig å få fram variasjonen i kommunal organisering på en tilstrekkelig måte. På individnivå er data rike på informasjon om deltakerne, mens på kommunenivå er det mindre variasjon i dataene. En måte å bøte på dette på vil være å kombinere kvantitativ og kvalitativ forskningsdesign.*

I den kvantitative delen av forskningen inkluderer vi flere sentrale kommunevariabler, som kommunens *størrelse, sentralitet og arbeidsmarked* og tester korrelasjonen med suksessraten i kommunene. I denne utredningen betegnes suksessraten som andel flyktninger i jobb eller utdanning umiddelbart etter endt introduksjonsprogram. Flyktningene fordeles tilfeldig til kommunene, hvor verken kommunen selv eller flyktningen har medbestemmelsesrett i bosettingen. Vi utnytter denne eksogeniteten, da det tillater oss å se på kommunal variasjon utover den stadfestede varierende sannsynligheten for suksess etter individuelle karakteristikk. Vi har begrenset vår utredning til å se på suksessraten til avgangskohortene 2011–2014, altså for flyktninger som har gått ut av introduksjonsprogrammet i nevnte år, grunnet begrenset datatilgang. Videre ser vi kun på kommuner som har hatt flere enn 25 deltakere samlet i avgangskohortene, og som har resultatdata for alle fire årene.

Da myke indikatorer ofte kjennetegnes av å være mindre målbare er det krevende å inkorporere de i en kvantitativ tilnærming. Vi har likevel inkludert de ved å basere utvalget av enkelte variabler på holdninger etter demografiske og politiske variabler. Argumentet her er at dersom suksessraten konsekvent er høyere i kommuner hvor en større del av populasjonen innehar kjennetegn som tilsier en viss holdning til innvandrere, kan det indikere at holdninger er av betydning.

Kvantitative målinger begrenser likevel hva det er mulig å fange opp. Vi har derfor inkludert en kvalitativ tilnærming for å få en bedre forståelse av resultatene fra den kvantitative delen

og for å kunne identifisere faktorer som ikke kan fanges opp av statistikken. Vi har benyttet teoretiske rammeverk og tidligere forskning for å utarbeide hypoteser som har dannet grunnlaget for våre intervjuer. I den kvalitative tilnærmingen har vi derfor intervjuet integreringsansvarlig i flere kommuner, fordelt jevnt over kommuner som konsekvent har ligget i enten det øvre eller nedre sjikte i integreringsresultatene deres.

Gjennom det kvantitative og kvalitative forskningsdesignet identifiserer vi fire lokale forhold som er sentrale i å forklare variasjonen mellom kommunene. Det første er *lokalbefolkningens holdninger*, som viser seg signifikant i regresjonsanalysen og verifiseres gjennom intervjuer. De tre øvrige er identifisert ved at svarene fra topp- og bunnkommunene skilte seg klart fra hverandre på områdene. Vi har dermed definert de tre ytterlige lokale faktorene som *administrativ forankring* av integreringsarbeidet, *næringslivets motivasjon* for å ansette innvandrere som en ressurs fremfor som et samfunnsansvar og *frivillige organisasjoners tilstedeværelse*.

De fire lokale forholdene tilsier to sentrale implikasjoner. Den første er på et nasjonalpolitisk nivå og omfatter politikernes påvirkning på befolkningens holdninger, som har implikasjoner for retorikken som bør føres. Den andre går på funnet om at integrering skjer som et samarbeid mellom fire samfunnsaktører – det offentlige, private, frivilligheten og folket. Dette har kommunepolitiske implikasjoner ved at det kreves forankring fra øverste hold for å sikre godt samarbeid. I tillegg impliserer det at vellykket integrering fordrer at hele samfunnet engasjerer seg.

1.3 Leseguide

Denne oppgaven er strukturert i *elleve* kapitler. I *kapittel 2* presenteres nødvendig bakgrunnsinformasjon. *Kapittel 3* tar for seg de teoretiske rammeverkene vi benytter i analysen. *Kapittel 4* tar for seg tidligere forskning. I *kapittel 5* sammenfatter vi hypotesene våre. I *kapittel 6* presenterer vi kvantitativ metode og data, før vi i *kapittel 7* presenterer vi kvalitativ metode og data. I *kapittel 8* presenterer funnene våre, i *kapittel 9* analyseres de i lys av rammeverkene fra *kapittel 3*. I tillegg presenterer vi hvilke politiske implikasjoner de har, samt våre anbefalinger til videre forskning og oppgavens begrensninger. I *kapittel 10* sammenfatter vi våre konklusjoner.

2. Bakgrunn

I denne seksjonen presenteres konsepter og forhold som er sentrale for å forstå forutsetningene bak oppgaven. I det følgende gir vi et innblikk i innvandrings situasjonen i Norge og internasjonalt, hvilke grupper av innvandrere som dekkes i denne oppgaven og det norske systemet for integrering, herunder integreringspolitikken og prosessen.

2.1 Begrepsavklaringer

Integrering, innvandrere og innvandring er brede konsepter med ulik betydning og tolkning, vi finner det derfor hensiktsmessig å avklare noen sentrale begreper og definisjoner brukt i denne utredningen.

Å integrere betyr i utgangspunktet å innpasse noe i en større helhet (Østerberg, 2012). I denne sammenhengen kan betydningen som en overordnet idé forstås som å gjøre innvandrere til en del av den større helheten, det norske samfunnet. I denne studien benyttes kvalifisering til utdanning eller arbeidsliv etter endt introduksjonsprogram som mål på god integrering. Dette med bakgrunn i at offentlige utredninger, blant annet Brochmann (2017), konkluderer med at innvandrernes sysselsetting bør være tilnærmet lik resten av befolkningens for at integreringen skal være vellykket og velferdsstaten bærekraftig. Får man flest mulig innvandrere i arbeid, vil det bli lettere for innvandrerne å delta i andre deler av samfunns livet. De som er i arbeid får kunnskap, språkferdigheter og en arena for sosial interaksjon (Civita, 2013) .

Et annet begrep som må tydeliggjøres er bruken av *innvandrere*. Regjeringen definerer som følger: *En innvandrer er en person som er født i utlandet av to utenlandskfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Begrepet innvandrer sier ikke noe om årsaken til innvandringen* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a). Vår utredning dekker kun integrering av de innvandrere som kvalifiserer til *rett og plikt* for introduksjonsprogram. Etter Brochmannsutvalget (2017) sin definisjon omfatter det flyktninger og familiegjenforente av disse, hvor utvalget bruker begrepet flyktning om personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om beskyttelse. I vår utredning bruker vi *flyktning* om både de som etter utvalgets definisjon omfattes av flyktningbegrepet, overføringsflyktninger og deres familiegjenforente, altså alle som har rett og plikt til introduksjonsprogram.

I denne utredningen ser vi kun på integrering av innvandrerguppen *flyktninger*. Der vi bruker begrep som innvandrere eller immigranter er det kun denne innvandrerguppen vi refererer til. Vi utelukker med dette andre innvandrergupper, som arbeidsinnvandrere, fra begrepet.

Bruk av begreper som flyktninger, innvandrere, immigranter i denne utredningen referer alltid til innvandrerguppen *flyktninger*.

2.2 Innvandrere i Norge.

De siste 20 årene har det vært en klar økning i innvandringen til Norge. Likevel var økningen i antall asylsøkere høsten 2015 ekstraordinær, hvor antallet omtrent tredoblet seg fra årene forut. Der det kom om lag 11 000 – 12 000 asylsøkere til Norge per år i 2013-2014, ble det i 2015 registrert over 31 000. Syrere utgjorde den klart største gruppen, etterfulgt av afghanere, irakere og eritreere. Til sammen utgjorde disse gruppene tre av fire asylsøkere i 2015. I tillegg til asylsøkere kommer det årlige overføringsflyktninger til Norge. I 2014-2015 kom det til sammen nærmere 3700 slike flyktninger, de fleste syrere. (Brochmann, 2017).

I 2016 og 2017 gikk derimot antallet asylsøkere betydelig ned. 3460 personer søkte om asyl i Norge i 2016, og 3546 i 2017. Tallene har ikke vært så lave siden 1997. (Regjeringen, 2017) Nedgangen skyldes ikke at færre er på flukt, men må sees i sammenheng av kombinasjonen at flere europeiske land innførte grensekontroller og at norske myndigheter innførte flere tiltak for å få kontroll over tilstrømmingen til landet. (Cappelen, Ouren og Skjerpen, 2015). Hvordan innvandringen til Norge vil utvikle seg fremover er usikkert. I den nyeste befolkningsframskrivingen fra desember 2017, predikerer UDI en nedgang i antall asylsøkere fra et maksestimat på 12 000 personer i prognosene som ble lagt frem i september, til 5000 personer i desember (UDI, 2017).

2.3 Integrering i Norge

2.3.1 Hvor vellykket er Norges integrering?

En IMDi-rapport fra 2016 viser at Norge har hatt større integreringssuksess enn våre skandinaviske naboer og EU-landene (IMDi, 2016). Det viste seg at innvandrere i Norge har

høyere sysselsetting, inntekt og dels også utdanning. Det er ikke nødvendigvis vellykket integreringspolitikk som plasserer Norge over våre naboland på listen. Sterk økonomisk vekst og mange ledige jobber trekkes fram som hovedårsaker.

Med ulike forutsetninger i arbeidsmarkedet kan en mer rettferdig sammenligning mellom landene gis av å vurdere forskjellen i arbeidsledighet mellom flyktninger og de innfødte. I rapport fra OECD og Europakommisjonen (2016) kommer det frem at Norge er det OECD-landet med størst gap, med en forskjell på 10,3% mellom sysselsetting i befolkningen som helhet og innvandrerbefolkningen. I Canada, som ofte trekkes frem som en pioner i integrering, er det tilsvarende gapet på 3,5 (Statistics Canada, 2018). Det tilsier at Norge fortsatt har en vei å gå.

2.3.2 Norges integreringspolitikk

Hovedmålet i norsk integreringspolitikk er at alle som skal leve og bo i Norge, kommer i jobb, blir skattebetalere og deltakende borgere (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b). Dette forklares av at arbeid er viktig både for individet og Norge. For Norge vil innvandrere som deltakende borgere være viktig for å opprettholde den norske samfunnsmodellen som et økonomisk bærekraftig velferdssamfunn. For individet gir arbeid en mulighet til forsørgelse og styring av eget liv. I tillegg gir arbeid tilgang til sosialt miljø, kompetansebygging og læring av språk og kultur (Brochmann, 2017).

Utgangspunktet for regjeringen er at mennesker vil bidra. Integreringspolitikken skal muliggjøre dette gjennom å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet og utvikling av gode norskkunnskaper. Det stilles sterke krav til at innvandrerne selv må ta ansvar for å skape seg et eget liv. Samtidig er norsk integreringspolitikk innstilt på at integrering krever innsats fra alle parter: stat, kommune, fylkeskommune, næringsliv og frivilligheten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a).

2.3.3 Forvaltning av integreringspolitikken

En helhetlig integreringspolitikk innebærer deltakelse fra ulike sektorer og aktører. Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for integreringspolitikken. Med det har departementet blant annet ansvar for bosetting av flyktninger, forvaltning av statsborgerloven

og introduksjonsloven. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) er departementets fagorgan og har kjerneoppgaver knyttet til integreringspolitikk (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a). IMDi skal bidra i kommunenes planlegging av integreringsarbeidet, og for statlig samordning overfor kommunene. Det innebærer et ansvar for å sikre bosetting av flyktninger i kommunene og å bidra til rask overgang fra introduksjonsprogram til arbeid eller utdanning (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005).

Kommunene er de viktigste aktørene i det daglige integreringsarbeidet. Det er her folk bor, jobber, går på skole og deltar i et fellesskap. Kommunene har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av integreringspolitikken, herunder ansvaret for introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere (Kommunal- og regionaldepartementet, 2005).

2.3.4 Bosetting

I utgangspunktet kan alle med lovlig opphold i Norge etablere seg i den kommunen de selv ønsker. Dette gjelder imidlertid ikke for de som er avhengig av økonomisk bistand fra offentlige myndigheter. Kun flyktninger som blir bosatt etter avtale mellom stat og kommune, kan utløse øremerkede statlige tilskudd og har rett (og plikt) til grunnleggende kvalifisering gjennom introduksjonsprogrammet. Historisk sett er det over 90 prosent av flyktninger som ønsker og får hjelp til å finne en kommune hvor de kan etablere seg (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a).

Prosess

Staten og Kommunesektorens organisasjon (KS) fastsetter et bosettingsbehov. IMDi anmoder så kommunene hvert år om å bosette et visst antall. Deretter tildeler IMDi en bosettingskommune til flyktninger som har behov for hjelp. Personer som den enkelte kommune bes å bosette, skal gjenspeile de som venter på å bli bosatt. Det vil si at kommunen ikke kan velge, eller forvente, å bosette en type flyktning – eksempelvis barnefamilier, hvis flertallet av flyktninger er enslige voksne (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a).

Når IMDi vurderer kommunene baseres anmodningen på en vektning av sentrale kriterier som folketall, boligmarked, arbeidsmarked, geografisk beliggenhet, tidligere bosettingsomfang, og kommuneøkonomi (Brochmann, 2017). Når en flyktning blir bosatt i en kommune, har

vedkommende plikter og rettigheter på lik linje med andre innbyggere. Særsilt for flyktninger, og familiegjenforente, er at de i tillegg har rettigheter etter introduksjonsloven. Kommunen har plikt til å tilby flyktningene introduksjonsprogram, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og bolig. Flyktninger får kun ett tilbud fra IMDi om bosettingskommune, og vedtaket kan ikke påklages (IMDi, 2017).

Tilskudd

Kommunene mottar tilskudd fra staten ved bosetting av flyktninger. Tilskuddene skal dekke de gjennomsnittlige merutgiftene kommunene møter i arbeidet med bosetting og integrering. Kommunen mottar tilskudd i bosettingsåret og de fire neste årene (Djuve & Kavli, 2015).

2.3.5 Introduksjonsprogram

Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger er Norges største og viktigste integreringstiltak (Enes, 2017). Gjennom introduksjonsloven ble introduksjonsprogram og -stønad til nyankomne innvandrere innført som obligatorisk ordning for kommunene fra og med 1. september 2004. Der integreringsinnsatsen tidligere var preget av stor lokal variasjon i innhold, omfang og kvalitet, førte innføringen av introduksjonsloven til en mer enhetlig nasjonal tilnærming til integreringspolitikken (Tronstad, 2015). Alle kommuner som bosetter flyktninger ble pålagt å tilby nyankomne flyktninger et toårig heldags introduksjonsprogram, hvor formålet er å “*styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltagelse i yrkes-og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet*” (Introduksjonsloven §1). Fra og med 2010 har målsettingen med programmet vært at minst 55 prosent skal være i arbeid/utdanning direkte etter avsluttet program (Enes, 2014)

I takt med at det har kommet flere flyktninger til Norge, bosetter stadig flere kommuner flyktninger og dermed tilbyr stadig flere kommuner introduksjonsprogram. I 2016 var det 386 kommuner som tilbød introduksjonsprogram (SSB, 2017a)

Hvem inkluderes i programmet?

For deltakere i programmet skilles det mellom de som har *rett og plikt* til introduksjonsprogram og de kommunene *kan* velge å tilby programmet til. Etter Introduksjonsloven §2 gjelder rett og plikt til deltagelse for personer mellom 18 og 55 år

dersom de er nyankommet¹, er bosatt etter avtale med IMDi og har behov for grunnleggende kvalifisering². I tillegg må personen, for å ha rett og plikt, være omfattet av visse typer oppholdstillatelser: personen må være flyktning eller ha oppholdstillatelse grunnet sterke menneskelig hensyn, søknad om asyl eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon.

For gruppen som kommunen ikke er forpliktet til å tilby introduksjonsprogram, men som de etter eget skjønn *kan velge å tilby* programmet til gjelder personer som er nevnt over; men som er over 55 år og til personer som er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom utlendingsmyndigheten og kommunen (Introduksjonsloven §3). Det er også noen innvandrergupper som ikke er omfattet av introduksjonsloven, blant flere nordiske borgere, og utlendinger som omfattes av EØS-avtalen. Vi har i våre kvantitative undersøkelser valgt å benytte statistikk for utdanning/arbeid, som omfatter de med *rett og plikt* til introduksjonsprogram som mål på integrering.

Organisering av introduksjonsprogram

I henhold til introduksjonsloven §3 har den enkelte kommune selv ansvar for å tilrettelegge introduksjonsprogrammet i tråd med lovens intensjoner og bestemmelser for nyankomne innvandrere. Dette favner om kartlegging av kompetanse, programoppfølging og å samordne ulike virkemidler i introduksjonsprogrammet. Loven regulerer derimot ikke kommunens organisering av arbeidet, herunder hvilken instans i kommunen som skal ha ansvar for de ulike delene av programmet. Introduksjonsprogrammet varierer dermed mellom å være lagt under NAV, flyktningkontoret eller under voksenopplæring i kommunen (Enes, 2014).

Introduksjonsstønad

Gitt deltakelse i programmet gis deltakerne introduksjonsstønad som økonomisk grunnlag for livsopphold. Deltakerne har rett til å motta stønad tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden.

¹ En flyktning anses som nyankommet dersom vedkommende har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år.

² Med grunnleggende kvalifisering menes informasjon og ferdigheter som gjør at nyankomne innvandrere kan fungere i et ordinært samfunnsliv.

3. Teoretisk tilnærming

I denne delen av utredningen vil vi presentere teoretisk bakgrunnsmateriale som er relevant for å besvare vårt forskningsspørsmål. For å kunne vurdere hvilke variabler som kan forklare kommunenes varierende integreringsresultat, er det først sentralt å forstå hva som bestemmer utfallet av integreringsprosessen. Dernest å forstå i hvilke ledd av integreringen indikatorene synes å kunne spille inn. Det første teoretiske bakgrunns materialet vi vil ta for oss, er derfor et rammeverk som kategoriserer determinantene for integreringsutfallet. Videre vil vi benytte et rammeverk som gir en mer inngående forståelse av integreringens bestanddeler.

3.1 Kuhlman's determinanter for integrering

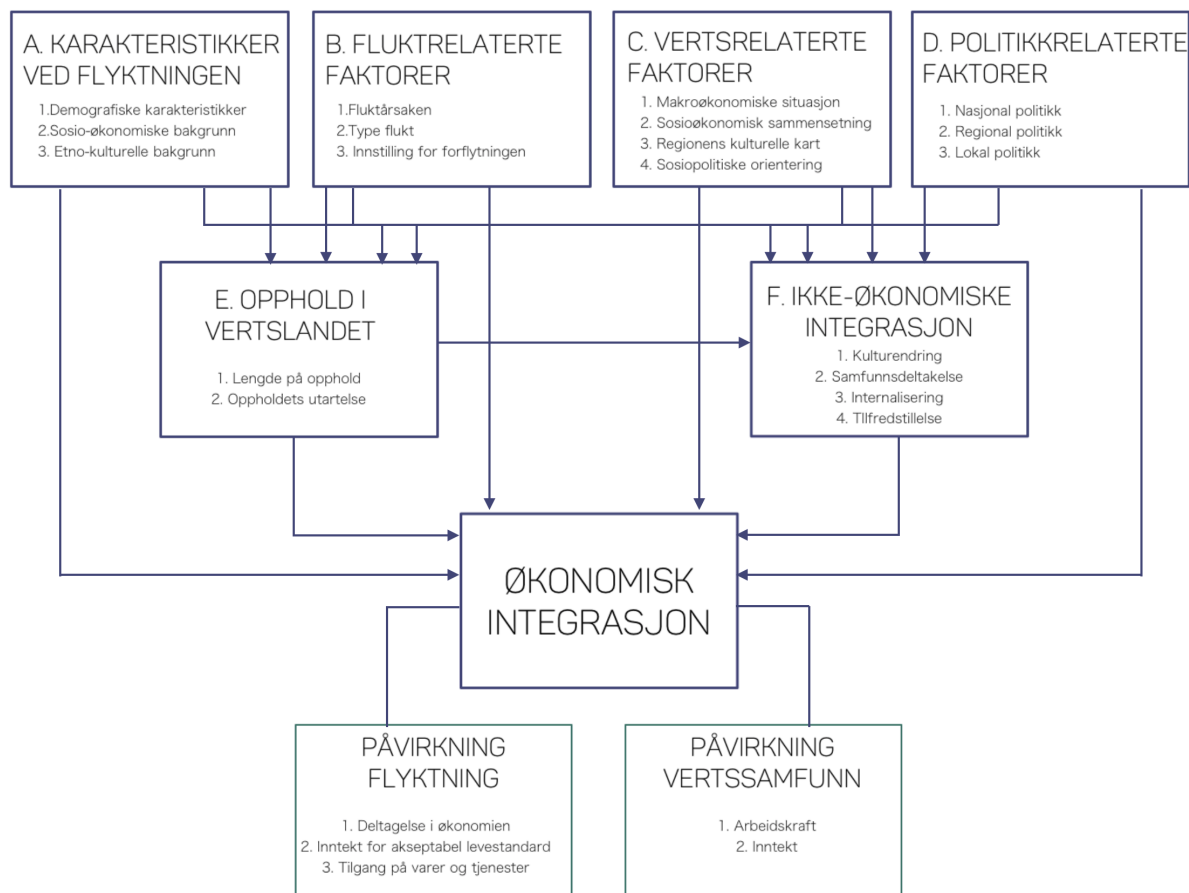
3.1.1 Presentasjon av rammeverket

I studien *”The economic integration of refugees in developing countries: A research model”* av Tom Kuhlman (1990) presenteres en oversikt over faktorer som sammen påvirker integreringen. Modellen er ment å fungere som et verktøy i analyse av hva som kan forklare en mer eller mindre vellykket integreringsprosess. Gjennom å sammenfatte og bearbeide flere tidligere modeller, bla Lee (1966) sin ”Push- og pull”-teori og Goldlust & Richmonds (1974) rammeverk for innvandreres adopsjon til lokalsamfunnet, identifiserer Kuhlman fire determinanter for integrering: *Karakteristikker ved flyktningen, flukt-relaterte faktorer, vertsrelaterte faktorer og politikk-relaterte faktorer.*

Kuhlman hevder at ethvert ledd som kan påvirke integrering kan kategoriseres innenfor disse determinantene. Innenfor kategoriene igjen presenteres sentrale sub-determinanter, hvor listen ikke er ment uttømmende. Kuhlman's modell inkluderer variabler som gjelder spesielt når mottakerlandet er utviklingsland. Disse variablene er ekskludert her fordi det ikke er relevant i norsk sammenheng. Modellen er dermed gjengitt i denne begrensede formen i figur 3.1

Den øverste delen av modellen spesifiserer de uavhengige variablene, og viser hvordan de påvirker den avhengige variabelen i bunnen av modellen: økonomisk integrasjon. De uavhengige variablene er gruppert i fire kategorier som påvirker den økonomiske integrasjonen direkte, og gjennom to mellomkategorier E – opphold i vertslandet og F – ikke-

økonomiske dimensjoner av integrering. De ulike determinantene og elementene som inngår i de forklares i det følgende.



Figur 3.1: Kuhlman's påvirkningsfaktorer på integrering (Kuhlman, 1990)

De uavhengige variablene

A. Karakteristikk ved flyktningen

Karakteristikk ved flyktningen påvirker størrelsen og kompleksiteten på integreringsoppgaven, der noen karakteristika virker fordelaktige og andre hemmende. Her ser man på flyktningens demografiske karakteristikk, som alder, kjønn og rolle i husholdningen. Videre ses det på flyktningens sosio-økonomiske bakgrunn; altså dens utdanningsnivå og yrke før flukten. Andre karakteristikk som kan påvirke er flyktningens etno-kulturelle bakgrunn, hvor integreringsoppgaven vokser i takt med hvor annerledes den kulturelle, religiøse og nasjonale bakgrunnen til flyktningen er fra den i vertslandet.

B. Fluktrelaterte faktorer

De fluktrelaterte faktorene favner over påvirkninger knyttet til fluktårsaken og virker inn på hvor klar flyktningen er for å integreres. Fluktårsaken eller selve flukten kan ha medført traumer som gjør flyktningen mindre mottagelig for integrering. Innstilling til forflytningen kan påvirke integreringsmotivasjonen, hvor en flyktning som søker et nytt hjemland er lettere å integrere enn en som ønsker å flytte tilbake til hjemlandet når fluktårsaken opphører.

C. Vertsrelaterte faktorer

De vertsrelaterte faktorene beskrives som elementer som påvirker hvorvidt vertsnasjonen – eller regionen – er kapabel til å imøtekomme flyktningens integreringsbehov. Her inngår landets makro-økonomiske situasjon hvor mottakerregionens kapasitet, bla. i arbeidsmarkedet står sentralt. I tillegg nevnes flere sosioøkonomiske faktorer som demografisk sammensetning som potensielle påvirkningskilder. Videre er regionens kulturelle kart av betydning, altså hvor kompatibel verts-kulturen er med innvandrers. Kuhlman fokuserer også på regionens sosiopolitiske orientering som et viktig element. Her refereres det til hvor imøtekommende vertsregionen er ovenfor innvandrere generelt: Ser man at befolkningen velvillig aksepterer innvandrere som en del av lokalsamfunnet? Tolereres og ivaretas kulturell diversitet?

D. Politikrelaterte faktorer

De politikrelaterte faktorene omfatter både nasjonal, regional og lokal forvaltning av integreringspolitikken. Den lokale og regionale politikken kan avvike fra den nasjonale politikken enten ved lokal autonomi innad i ulike bestemmelser, eller ulik implementering av direktivene. I norsk setting vil denne distinksjonen være gjeldende fordi introduksjonsloven er innført som en nasjonalt obligatorisk ordning, men detaljene rundt implementeringen er til en viss grad opp til kommunene selv.

Mellomkategoriene

Mellomkategoriene blir påvirket av de uavhengige variablene, og påvirker igjen den avhengige variabelen: Økonomisk integrasjon.

E. Opphold i vertslandet

Hvor langt og hvordan oppholdet i mottakerlandet har vært påvirker integreringen. En innvandrere med lenger opphold vil gjerne være mer integrert. Motstridende resultater skyldes

hvordan oppholdet har artet seg. Har eksempelvis oppholdet vært preget av isolasjon, kjedsomhet og fremmedgjøring kan integreringsoppgaven bli betydelig vanskeligere.

F. Ikke-økonomiske dimensjoner av integrering

De uavhengige variablene påvirker også de ikke-økonomiske dimensjonene for integrering. Denne dimensjonen er gjensidig avhengig av den økonomiske integrasjonen, og inkluderer faktorer som kulturendring, samfunnsdeltakelse og internalisering.

Den avhengige variabel

Økonomisk integrasjon

Kuhlman benytter ”økonomisk integrert” som det ønskede sluttresultat. Økonomisk integrasjon innebærer at a) flyktingen oppnår adekvat deltakelse i økonomien b) en inntekt som tillater en akseptabel levestandard og c) tilsvarende tilgang på varer og tjenester som lokalbefolkningen. I vår oppgave benytter vi grad av sysselsetting/utdanning som et mål på denne økonomiske integrasjonen. Begrunnelsen er at sysselsetting/utdanning vil i sin tur innvirke på hvorvidt innvandreren oppnår a, b og c.

3.1.2 Rammeverkets relevans for vår forskning

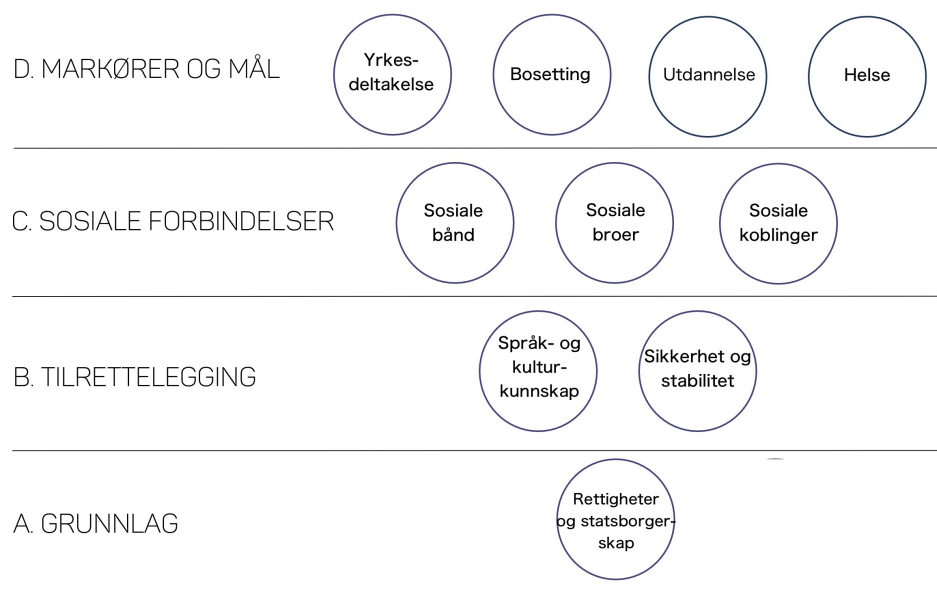
Ifølge Kuhlman gir rammeverket en uttømmende liste over kategoriene som kan påvirke integreringen. Det gir oss et verktøy for å forstå under hvilke determinanter de eventuelt identifiserte lokale faktorene virker inn på. Rammeverket er ment til at man gjennom å sammenligne flyktingens score på økonomisk integrasjon med en benchmark, så kan man spore bakover i rammeverket for å se hva variasjonen skyldes. Det er dog et intrikat rammeverk hvor dimensjonene påvirker hverandre, men det gir et overordnet bilde på hva som bestemmer integreringsresultatet.

Vår motivasjon for å bruke rammeverket er at det gir forståelse for hvordan og hvorfor kommunenes resultater kan variere så mye som de gjør. Vi har spesielt benyttet rammeverket i struktureringen og forståelsen av tidligere forskning. I tillegg har rammeverket hjulpet oss i utformingen av hypotesene våre, som er veiledende for hvilke variabler vi ser på i den kvantitative forskningen - og for å forme de kvalitative intervjuene.

3.2 Ager og Strangs elementer i integrering

3.2.1 Presentasjon av elementene i rammeverket

I studien ”*Understanding Integration: A Conceptual Framework*” tar Alison Strang og Alistair Ager (2008) for seg elementene som er nødvendig for å integreres. Rammeverket ble formet gjennom et vidt litteratursøk som formet et initialt sett av elementer, som deretter ble utforsket gjennom 62 semistrukturerte intervjuer med flyktninger bosatt i Storbritannia, dernest gruppert gjennom en nasjonal tverrsnittsundersøkelse. Til slutt ble rammeverket verifisert gjennom konsultasjon med potensielle brukere av det – eksempelvis politiske beslutningstakere eller integreringsansvarlige. Resultatet ble et rammeverk med ti nøkkelementer. Hver av disse faller inn under én av fire kategorier: *Grunnlag*, *tilrettelegging*, *sosiale forbindelser* og *markører og mål*. Rammeverket er anerkjent på flere hold, og blant annet benyttet av FN og Scottish Refugee Council ((Marks, 2014) (Mayblin, 2013)) Rammeverket er gjengitt i figur 3.2.



Figur 3.2: Et konseptuelt rammeverk med kjerneelementene i integrering (Ager & Strang, 2008)

Som vi ser av figuren danner elementene et triangel, med det studien definerer som mål på integrering øverst, og den grunnleggende forutsetningen nederst. De ulike kategoriene og elementene utgreies i det følgende.

A. Grunnlag

Rettigheter og statsborgerskap

Grunnlaget for integrering omfatter faktorer som må være oppfylt for at integrering i det hele tatt skal være mulig. Her inngår rettigheter og forventninger som tilfaller individer i kraft av deres statsborgerskap. En flyktning skal ha de samme grunnleggende rettigheter som befolkningen for øvrig. I tillegg til den juridiske definisjonen av et statsborgerskap, er det etter modellen også sentralt hvordan flyktningen oppfatter sitt statsborgerskap og sine rettigheter, samt hvordan samfunnet for øvrig oppfatter flyktningens rettigheter og statsborgerskap.

B. Tilrettelegging

Tilrettelegging, sammen med C. Sosiale Forbindelser, er bindeleddet mellom fundamentet og resultatmålingen. Kategorien handler om å fjerne eller redusere barrierer for integrering.

Språk- og kulturkunnskap

Det at språkkunnskap er uvurderlig for integrering er det lite uenighet rundt, og et element Ager og Strang også trekker frem som viktig. Mer oppsiktsvekkende viser deres forskning at manglende kulturell forståelse kan stå som en tilsvarende barriere. Dette innebærer både flyktningens kunnskap om lokale normer, skikker og atferdsmønstre, og at lokalbefolkningen anerkjenner og aksepterer flyktningens egen kultur. Dersom lokalsamfunnet viser lite forståelse for at komponenter fra flyktningens egen kultur er kompatibel med samfunnets egen, så kan det oppleves som et press for assimilering, som hemmer deltakelse.

Sikkerhet og stabilitet

Sikkerhetsaspektet omhandler hovedsakelig mottakelse fra lokalbefolkningen. Opplevelsen av et utrygt lokalmiljø er en enorm integreringsbarriere, og hindrer individene i å delta aktivt. Diskriminering, rasisme og fiendtlige holdninger, sammen med vold og voldstrusler, er blant faktorene som forstyrrer trygghetsfølelsen. Hva gjelder stabilitet så viste studien at bærekraftige relasjoner, som bød på kontinuitet, er integreringsfremmende. Det har implikasjoner for frivillige organisasjoner som tilbyr flyktningen en midlertidig tjeneste.

C. Sosiale forbindelser

Sammen med elementene i B. Tilrettelegging, trekkes sosiale forbindelser frem som bindeleddet for integrering. Sosiale forbindelser er fundamentet for at integrering som en to-veis prosess oppleves på individnivå, både fra flyktningen selv og lokalsamfunnet.

Sosiale bånd

Sosiale bånd er relasjoner innad i en gruppe innvandreren føler en delt identitet med. Det kan være mennesker med samme etnisitet, religion eller andre i lignende situasjon. I denne konteksten er det gjerne andre flyktninger med samme fluktårsak eller lik ankomsttid til landet. Hovedårsaken til at dette fungerer integreringsfremmende er ved å redusere uroen flyktingen kan føle av å møte en helt ny hverdag, med ny kultur og nye forventninger.

Sosiale broer

Sosiale broer handler om interaksjon mellom grupper, og i denne konteksten mellom flyktingen og de innfødte. Studien skiller mellom to typer av slik interaksjon. Den ene handler om lokalsamfunnets generelle vennlighet og aksept overfor flyktninger. Den andre handler om flyktingens aktive deltakelse i nærmiljøet og i delte aktiviteter.

Sosiale koblinger

Sosiale koblinger referer til forbindelsen mellom individ og stat. På grunn av forutsetninger som typisk gjelder for flyktninger (mangel på kjennskap til omgivelser, kulturelle normer, språk etc.) hevder Ager og Strang at det er betydelige barrierer for flyktingen å tilegne seg de offentlige tilbud som individet har krav på. Det kreves mer av staten for å sørge for at alle rettigheter og tilbud er sikret. I tillegg rapporterer studien at staten har en sentral oppgave i å bygge opp tillit hos flyktingen.

D. Markører og mål

Ager og Strand definerer fire indikatorer for suksessfull integrering: yrkesdeltakelse, bosetting, utdanning og helse. Forskerne understreker derimot at de ikke kun står som indikatorer, men også som sentrale midler for integrering.

Yrkesdeltakelse

Yrkesdeltakelse står som det området innenfor integrering det i størst grad har blitt forsket på tidligere. Det har konsekvent blitt identifisert som en faktor som sørger for å dekke flere sentrale elementer av integrering, blant annet økonomisk uavhengighet, muligheten til å planlegge fremtiden, sosiale forbindelser med lokalsamfunnet, mulighet for å tilegne seg språkkunnskaper og økt selvtillit.

Bosetting

De viktigste aspektene for integrering gjennom bosetting handler ikke om fasiliteter forbundet med selve boligen, men heller området en blir bosatt i og hvorvidt miljøet tillater integrering.

Utdannelse

Utdannelse er viktig både gjennom å sannsynliggjøre for yrkesdeltakelse på et senere tidspunkt, men også gjennom å skape en arena for å møte medlemmer fra lokalsamfunnet.

Helse

God helse er en forutsetning for både sosial og økonomisk aktivitet. Samfunnet må dermed etterstrebe å tilby tilpasset helsetilbud.

3.2.2 Rammeverkets relevans for vår forskning

Ager og Strang gir oss et verktøy til å forstå hvorfor de faktorene vi identifiserer kan forklare variasjonen i kommunenes integreringsresultat. Særlig virker rammeverket hensiktsmessig da vi i denne utredningen benytter yrkesdeltakelse og/eller utdanning som mål på integrering. Vi har spesielt benyttet rammeverket i de kvalitative intervjuer med kommunene, både i utformingen av spørsmålene og for å strukturere svarene. Rammeverket viser, i likhet med Kuhlman sitt rammeverk, at det også er teoretisk rom for å se på mykere indikatorer. Spesielt i Ager og Strang sitt studie trekkes lokalbefolkningens holdninger frem som sentralt i flere av elementene, eksempelvis i muligheten for å skape sosiale broer.

Vi benytter også rammeverket til å besvare utredningens forskningsspørsmål. For å kunne svare på hvilke lokale forhold som kan forklare variasjonen mellom norske kommuner ser vi det nødvendig å også vurdere hvorvidt det er troverdig at de identifiserte faktorene er av en slik natur at de kan forklare variasjonene.

4. Tidligere forskning

Det eksisterer omfattende forskning og litteratur om integrering og resultater av introduksjonsprogrammet. I denne seksjonen presenterer vi spesielt relevant forskning som er gjort på teamet tidligere, herunder monitorer for programmets resultater og studier som undersøker årsaken til kommuners varierende resultater. Det er viktig å forstå hva slags årsakssammenhenger som er blitt utforsket tidligere for å forstå kunnskapsbehovet i feltet.

4.1 Introduksjonsprogrammets resultater

For å analysere hvilke faktorer som påvirker kommunenes integreringsresultat, er det relevant å først forstå i hvilken utstrekning kommunene leverer forskjellige resultater. I etterkant av innføringen av introduksjonsloven har det vært gjennomført en rekke studier som undersøker dette. Her sammenfattes noe av det som er blitt funnet i dette arbeidet.

4.1.1 Introduksjonsordningens resultater

Overgang til arbeid- og/eller utdanning - SSB Monitor³

Siden 2010 har det vært en uttalt målsetting fra IMDi at minst 55 prosent skal være i arbeid eller utdanning direkte etter avsluttet program og 70 prosent ett år etter avslutning (IMDi, 2017). For å måle grad av måloppnåelse har SSB mellom 2007-2014 publisert syv *Monitor for introduksjonsordningen*, som beskriver tidligere deltakeres deltakelse i arbeidslivet. Monitorene følger hvert års kohort, ut fra avslutningsår, og deres deltakelse i arbeidslivet i årene etter endt introduksjonsprogram. Første målepunkt for hver kohort er november året etter avsluttet program. Vi gjennomgår i det følgende sentrale funn fra monitorene.

Variasjon mellom årene

Monitorene viser liten variasjon mellom årgangene, hvor måloppnåelsen for de relevante årene i denne oppgaven (2010-2014) på landsbasis har ligget mellom 61-63% ett år etter avslutning, altså mellom 7-9 prosentpoeng under målsettingen.

³ Vi referer her til tallene fra SSB, til tross for at vi benytter tall fra NIR i analyse-delen. Dette er gjort fordi SSB gjennom monitorene for introduksjonsprogrammet tilbyr analyse av variasjon i resultatene over individuelle egenskaper, år og kommuner.

Variasjon etter individuelle egenskaper

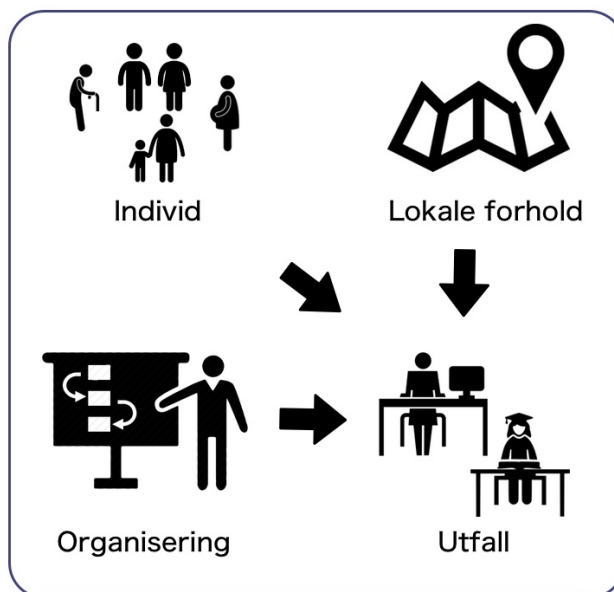
Monitorene viser betydelig variasjon i oppnåelse etter innvanderens individuelle egenskaper, både når det gjelder kjønn, alder og landbakgrunn. For kjønn så er andelen kvinner i arbeid og utdanning vesentlig lavere enn for menn for alle år, hvor rundt syv av ti menn og fem av ti kvinner var i arbeid eller utdanning ett år etter avsluttet program (Enes & Stabell, 2016). Mellom alder er forskjellene også store. For dem i alderen 20-24 var rundt 80 prosent i arbeid eller utdanning ett år etter introduksjonsprogrammet. Dette er altså nært opptil nivået vi finner i befolkningen generelt, og over målsettingen på 70 prosent (Djuve & Kavli, 2015). Det er i tillegg store variasjoner for deltakere med ulik landbakgrunn. For de gjeldende årene har det hvert år vært deltakere fra Somalia hvor lavest andel går over i arbeid eller utdanning, mens deltakere fra Etiopia, har hatt høy andel deltakelse i arbeid og utdanning (Enes A. , 2014).

Variasjon mellom kommunene

Mest relevant for denne utredningens problemstilling er variasjon i resultatoppnåelse mellom kommunene. Det er også her vi finner den største variasjonen. Det foreligger flere studier som dokumenterer kommunale variasjoner i overgangen til arbeid og utdanning. Hvor stor forskjellen er mellom de dårligste og beste kommunene, varierer med hvilke måltall en benytter, hvilket tidspunkt man måler og hvilke kommuner som er inkludert i populasjonen. Likevel, uansett hvilken målingsmetode en benytter er variasjonen av kommunene betydelig – hvor SSB rapporterer at de beste kommunene noen år integrerer over 80 prosent, og de dårligste rundt 30 prosent (SSB, 2016).

4.2 Hva skyldes variasjonen mellom kommunene?

Det kan med enkelthet fastslås at resultatene varierer mellom kommuner. Det er derimot mer utfordrende å forstå hva variasjonen skyldes. I tråd med Kuhlmanns determinanter for integrering (kapittel 3.2) forventer en rekke studier at det er en kombinasjon mellom kommunenes forutsetninger (lokale forhold) og størrelsen på integreringsoppgaven (individ) som påvirker integreringen (se figur 4.1). Innenfor Kuhlmanns politiske determinanter forventes det også at kommunale variasjoner i organiseringen av introduksjonsloven er avgjørende. Årsaken til at dette kan være av betydning er at hver enkelt kommune gis noe autonomi, som beskrevet i kapittel 2.3.5. Disse tre påvirkningene er illustrert under:



Figur 4.1: Dimensjoner som det forventes påvirker utfallet av introduksjonsprogrammet (Bla. (Tronstad, 2015).

Følgelig vil vi presentere litteratur som vurderer hvorvidt og i hvilken grad de ulike aspektene påvirker integreringsresultatene for kommunene. Vi skal se at selv om en del av variasjonen er forklart av tidligere forskning, er det fortsatt stor uforklarlig variasjon - som vi forsøker å dekke i denne utredningen.

4.2.1 Organisering

Flere analyser fokuserer på organiseringen av introduksjonsprogrammet og innholdet i introduksjonsprogram som tilbys som en mulig forklaring for variasjon i resultatene. Tronstad (2015) stiller spørsmål om hvorvidt kommuner som har organisert introduksjonsprogram i NAV har oppnådd bedre resultater enn kommuner som har organisert programmet utenfor. Analysen i rapporten viste at *hvem* som har hovedansvaret for introduksjonsprogrammet i kommunen *ikke* påvirker deltakernes sjans for integrering. Analysen er i tråd med funnet fra en kvalitativ undersøkelse utført av Rambøll i 2011, der det også konkluderes at en bestemt organisering ikke nødvendigvis fører til økt koordinering mellom tjenestene, og derfor heller ikke økt sannsynlighet for at kandidatene lykkes (Rambøll, 2011).

Når det gjelder hvordan innholdet i programmet kan påvirke resultatene kan forskningen virke tvetydig. Blom & Enes (2015) finner noen enkelttiltak som øker oddsen for vellykket utfall av introduksjonsprogrammet. Eksempelvis gir godkjenning av utdanning, eller arbeidsrettet

trening, gode resultater. Disse programmene tilbys derimot i så beskjeden grad, og er tilpasset for en for liten gruppe mennesker (eksempelvis de med allerede høy utdanning), til at det kan forklare variasjonen mellom kommunene. (Djuve, Kavli og Hagelund, 2011)

Denne konklusjonen støttes av en ny omfattende Fafo-rapport (2017) som undersøker hva som virker i organiseringen av introduksjonsprogrammet. Rapporten dokumenter stor kommunal variasjon i hvordan ordningene organiseres og implementeres, og at noe av denne variasjonen påvirker deltakernes resultater. Eksempelvis finner man at tiltak så som brukermedvirkning eller arbeidsretting virker, og at det er uheldig for overgang til arbeid å ikke få heldagsprogram. Likevel er effektene som kan dokumenteres av tiltakene beskjedne, og de fleste tiltak kan det ikke dokumenteres noen effekt av. De finner at vellykkede kommuner ikke gjør det samme som hverandre, og at mindre suksessfulle kommuner ikke nødvendigvis gjør noe annerledes. Følgelig kan organisering ikke forklare variasjonen, selv ikke etter at en justerer for kommunenes- eller individets forutsetninger for å lykkes (Djuve et al. 2017).

4.2.2 Individuelle egenskaper

Vi har allerede sett at det er dokumentert flere sammenhenger mellom deltakernes individuelle egenskaper og sannsynligheten for å være i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Det gjør at integreringsoppgaven varierer stort for ulike individer, hvor det er nærliggende å kunne anta at å integrere eksempelvis en yngre mann fra Etiopia, er en betydelig enklere oppgave enn å integrere en eldre kvinne fra Somalia. Denne individdifferansen legger grunnlag for en antagelse om at variasjonen mellom kommunene til en viss grad kan forklares av vanskelighetsgraden på deres integreringsoppgave. En kan således argumentere for at manglende resultatoppnåelse i en kommunes introduksjonsprogram skyldes at deltakerne ikke har de ”riktige” egenskapene.

Lillegård og Seierstad (2013) har, for å få en rettferdig sammenlikning mellom kommunene, vektet resultatene med blant annet hensyn til egenskaper ved flyktingene. I analysen deres beregnes en *forventet varighet* fra bosetting til sysselsetting/arbeid for hver flykting gitt karakteristika ved personen. Ved å aggregere resultatene opp til kommunenivå har de sammenlignet en kommunenes resultater med hva den måtte forventes å oppnå – etter dens rammebetingelser. Resultatet deres viser at variasjonen kun i liten grad kan forklares av individuelle karakteristika. En studie fra NIBR støtter funnet og viser at det er store variasjoner

mellom kommunenes resultater også etter at det er tatt hensyn til trekk ved deltakerne i programmet (Tronstad, 2015).

Det kan videre argumenteres for at de individuelle karakteristikene ikke kan forklare variasjonen mellom kommunene, da de eksogent blir tildelt flyktninger fra IMDi. Med det menes at en kommune ikke gis samme type flyktning hvert år, verken basert på landbakgrunn eller kjønn (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Det betyr at integreringsoppgaven kommunene blir tildelt varierer fra år til år. Likevel har de ”beste” kommunene en tendens til å være best hvert år, og de ”dårligste” til å være dårligst. Det indikerer at det er øvrige faktorer ved kommunen som er av betydning (Seierstad & Lillegård, 2013).

4.2.3 Lokale forhold

Det er gjort flere studier som fokuserer på strukturelle forutsetninger ved kommunene som en mulig forklaring bak deres resultatoppgåelse, herunder på kommunens sentralitet, størrelse, dens arbeidsmarked og innvandrерandel.

Kavli, Bråten & Hagelund (2007) undersøker betydningen av sentralitet, men finner ingen signifikant effekt. Lillegård og Seierstad (2013) viser på den andre side at flyktninger kommer raskere i arbeid i mindre sentrale, men ikke de minst sentrale, kommuner. Blom og Enes (2015) finner at kommunens sentralitet ikke har noen sterk sammenheng med suksessandel, men kan også se en svak tendens til at mellomsentrale kommuner oppnår en noe høyere andel i arbeid og/eller utdanning. Heller ikke kommunenes størrelse synes å ha særlig betydning for integreringen. Blom og Enes (2015) finner at det kan være en tendens til at kommuner som verken er veldig store eller svært små, altså med et innbyggertall mellom 2000 og 100 000, har de beste resultatene.

I følge Kavli mfl. (2007) later heller ikke andelen av innvandrere i kommunen til å ha noen signifikant effekt på måloppnåelsen. Likeledes finner Tronstad (2015) at innvandrерandelen ikke er utslagsgivende for programdeltakerne. Blom og Enes (2015) finner derimot at personer bosatt i kommuner med den høyeste andelen innvandrere har høyere odds for måloppnåelse enn kommuner med lavest andel innvandrere.

Flere studier har på den annen side gitt grunn til å forvente at høy arbeidsledighet i kommunen har en signifikant negativ effekt på kommunens resultater. Kavli mfl. (2007) finner at ledighetsraten signifikant påvirker sannsynligheten for å være i arbeid. I studien til Tronstad (2015) synker også sjansene for å komme i arbeid og/eller utdanning med økende arbeidsledighet i kommunen. Overraskende nok forklarer derimot også denne faktoren svært lite av forskjellene mellom kommunene. Et interessant funn i rapporten til Lillegård og Seierstad (2013) er at lokale arbeidsmarkedsforhold og innvanderens sammensetning i kommunene kun kan forklare 12 prosent av variasjonen i Norge, hvor disse faktorene forklarer 70 prosent av variasjonen i tilsvarende studier i Danmark. Det at slike strukturelle faktorer ikke har stor påvirkningskraft kan forklares av at IMDi, som beskrevet i kapittel 2.3.4, tar hensyn til sentrale faktorer i kommunen i anmodning av flyktninger (Brochmann, 2017).

4.2.4 Oppsummering

Det er bred enighet, og klart fastslått, at det er stor variasjon i resultatoppnåelsen mellom kommunene, hvor de gode kommunene gitt enkelte studier er dobbelt så gode som de dårlige (Tronstad, 2015). En synes derimot ikke å ha klart å finne *hva* som forklarer variasjonen. Individ-spesifikke karakteristikk har mye å si for resultatoppnåelsen, men kommuner som mottar forskjellige typer individer hvert år tenderer likevel til å være gode eller dårlige, år etter år. Dessuten, sammen med lokalt arbeidsmarked – som er den eneste kommunespesifikke variabelen som viser entydig signifikans i litteraturen - kan egenskaper ved individet kun forklare 12 prosent av variasjonen. Heller ikke hvordan organiseringen varierer mellom kommunene forklarer mye av variasjonen i utfall. Det er riktignok enkelttiltak som enkelte kommuner tilbyr som fungerer bedre enn andre, men det er likevel ikke et ”gitt sett” av enkelttiltak som er suksessoppskriften for god organisering av introduksjonsprogrammet; vellykkede kommuner tilbyr ikke nødvendigvis det samme som andre vellykkede kommuner. Felles i det meste av forskningen vi har gjennomgått er at det er stor uforklarlig variasjon også mellom kommuner som tilsynelatende har samme rammebetingelser. Det stadfestes med det et videre kunnskapsbehov for å forstå variasjonen.

Flere rapporter foreslår at forklaringen kan ligge i de mindre målbare faktorene – de myke faktorene som kan påvirke integreringen. Eksempelvis etterlyser Tronstad (2015) forskning som ser på samarbeidet om integrering i kommunen, mellom kommune, lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner. Bråten, Jahreie & Lillevik (2017) fant indikasjoner på at

programrådgiverens holdninger til innvandrerne påvirket programmets utfall, noe som kan antyde at også de generelle holdningene i befolkningen kan være av betydning. Lillegård og Seierstad (2013) foreslår at faktorer som er vanskelig å definere presist, som alt fra ildsjeler, til bedrifter som ofte tilbyr arbeidsplasser til flyktninger kan forklare de lokale variasjonene.

4.3 Hvordan “mykere indikatorer” kan påvirke integrering.

Som følge av tidligere forsknings avdekkede kunnskapsbehov vil vi her presentere studier som gir et innblikk i hvordan de myke indikatorene kan forklare variasjonen mellom kommunene. Vi vil presentere studiene i to seksjoner. Vi begynner med å se på studier som omhandler hvordan holdninger kan påvirke integreringen, da denne ”myke indikatoren” er klart definert gjennom både Kuhlman og Ager & Strangs rammeverk som en sentral driver for integreringsresultatet. Den andre seksjonen sammenfatter noen studier som har gitt oss antydninger på hva slags andre ”myke indikatorer” som kan påvirke integrasjon, og med det gitt grunnlag i utformingen av våre hypoteser og kommuneintervjuer.

4.3.1 Hvordan holdninger påvirker integrering?

I studien «*We are in this together*» for Universitet i Oslo og Harvard har doktorgradsstipendiat Jonas Kunst undersøkt sammenhengen mellom gruppeidentitet og integreringsresultater. Her intervjuer han 182 etniske nordmenn om blant annet deres holdninger til muslimske innvandrere. Studien viser en tydelig sammenheng mellom nordmenns integreringsvelvilje og hvor sterk fellesskapsfølelse de etniske nordmennene følte med de muslimske innvandrerne. Det konkluderes med at det er sannsynlig at denne integreringsvelviljen igjen påvirker den faktiske integreringen (Kunst, 2015).

FAFO-rapporten ”*Introduksjonsprogram og norskopplæring – hva virker og for hvem?*” ser på hvorvidt programrådgiverne i introduksjonsprogrammets holdninger påvirker resultatet og fant sterke indikasjoner på at deres personlige holdninger til deltakermassen påvirker måten de utfører jobben sin på. Denne faktoren kan likevel ikke forklare variasjonen en ser mellom kommunene da holdninger til flyktninger blant programrådgiverne er gjennomgående positive med kun små variasjoner (Djuve et al. 2017). Det at små variasjoner i programrådgivernes holdninger er avgjørende, gjør at det er nærliggende for oss å anta at større variasjoner i lokalbefolkningens holdninger også vil være av betydning i Norge.

En studie fra Sverige av Waisman og Larsen (2008) har sett mer generelt på hvordan lokalbefolkningens holdninger påvirker innvandrernes arbeidsmarkedstilgang. Studien utnytter den regionale variasjonen i negative holdninger og estimerer effekten på innvandrernes lønn. De fant at en høyt utdannet innvandrere fra et utviklingsland som bor i en kommune med sterkt negative holdninger tjener mindre enn hva hun ville gjort i en mer positiv kommune. Dersom holdningene i en kommune økte fra det gjennomsnittlige nivået til det mest positive nivået ville lønnen til den samme type innvandrere økt med 12 prosent. Forskerne tolker dette som bevis på arbeidsmarkedsdiskriminering som følge av negative holdninger.

Tilsvarende resultater finner vi i en studie som undersøker hvordan holdninger til innvandrere påvirker integreringsbarrierer for økonomiske integrering i EU. Studien benytter et datasett med 215 intervjuer med eksperter fra offentlige og private organisasjoner involvert i integrering. Studien fant et urovekkende høyt nivå av negative holdninger mot innvandrere, både fra allmennheten og næringslivet, noe som sterkt påvirket innvandrernes arbeidsmarkedsintegrasjon. Flertallet av ekspertene oppfattet diskriminering som den viktigste integrasjonsbarrieren i hele EU-27. Andre identifiserte og signifikante integreringsbarrierer er språklige, pedagogiske og institusjonelle faktorer. Spesielt interessant er at det ble funnet at negative holdninger var i sterkt samspill med de andre integreringsbarrierene, hvor negative holdninger i stor grad forsterket de. Noen eksperter fremhevet mediens rolle og deres avgjørende rolle i utformingen av offentlige oppfatninger som den største årsaken til negative holdninger (Constant, Kahanec, & Zimmermann, 2008).

Det eksisterer dermed overbevisende dokumentasjon om at holdninger påvirker integreringsviljen i Norge, samt arbeidsmarkedsintegreringen i sammenlignbare land. Det støtter at vi studerer relasjonen mellom holdninger og arbeidsmarkedsintegrering også i Norge.

4.3.2 Hva annet kan påvirke integreringen?

I denne delen presenterer vi studier som har vært veiledende for utformingen av intervjuene i den kvalitative delen av forskningen. Vi forsøker ikke å gi en uttømmende liste på studier for alle ”myke indikatorer” som påvirker integreringsresultatet. Litteratursøket i denne delen har basert seg på de faktorene tidligere forskning etterlyser og de teoretiske rammeverkene fra

kapittel 3. Eksempelvis ledet Ager og Strang sitt integreringselement *sosiale koblinger* oss til å se etter studier som omhandlet tillitt mellom flyktning og stat.

FAFO rapporten ”Innvandrerorganisasjonens rolle i integreringen” belyser hvordan frivillige organisasjoner, da spesielt lokale innvandrerorganisasjoner, kan bidra til integrering dersom kommunen møter tre sentrale forutsetninger for godt samarbeid. Det ene forutsetninger handler om å begrense byråkratiet. Videre er det viktig at kommunen bør nærme seg aktørene på deres premisser. Til sist handler det om at kommunen skal behandle det frivillige som en likeverdig partner, at det å samarbeide handler om gjensidighet og respekt. Det innebærer at lokale myndigheter ikke forsøker å pålegge organisasjonene en oppskrift over hva som skal være deres bidrag (Bråten et al., 2017). Tilsvarende presenteres det i rapporten ”Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn” at lokale myndigheters tilstedeværelse er viktig for å bygge broer mellom ulike samfunnsaktører (Ødegård, 2010). Rapportene viser oss med det at grad av samarbeid mellom ulike aktører i kommunen kan påvirke integreringen, og kan utgjøre et lokalt forhold som kan forklare variasjonen mellom kommunene.

Lillegård & Seierstad (2013) etterlyser forskning som ser på hvorvidt ildsjeler i de forskjellige kommunene kan forklare variasjonen. Vi kjenner ikke til noen studier som ser direkte på ildsjeler, men flere som undersøker effektene av midlertidige relasjoner med ressurspersoner. Constant et al. (2009) fant i sin omfattende kartlegging av barrierer for integrering at flyktingene selv foretrakk stabil behandling som var mest mulig lik lokalbefolkningens, fremfor midlertidig spesialbehandling. De fant videre at slike midlertidige relasjoner derfor kunne skade integreringen ved å tilby noe flyktingene selv ikke foretrakk, og gjøre innvandrerer vant med et tilbud som ikke kom til å vare. Guribye (2013) fant derimot at midlertidige relasjoner som ble skapt i perioden før introduksjonsordningen likevel var viktige. De skapte et midlertidig sosialt nettverk, i en tid hvor innvandrerne hadde svært begrensede nettverk, samtidig som de stod ovenfor en krevende livssituasjon.

Forskningene presentert i denne seksjonen viser at det er rom for å se på myke indikatorer når en vurderer integrering i norske kommuner.

5. Hypoteser

I denne seksjonen vil vi presentere hypoteser for hva vi forventer å finne når vi besvarer vårt forskningsspørsmål, *Hvilke lokale forhold kan forklare variasjonen i integreringsresultatene mellom norske kommuner?* Hypotesene er i hovedsak basert på det vi allerede vet fra tidligere forskning, og de teoretiske rammeverkene presentert i denne utredningen. Denne seksjonen blir i så måte også en oppsummering av de to foregående seksjonene.

5.1 Hva påvirker integreringen?

Det forespeiles i Kuhlman's modell "Determinanter for integrering" at det er karakteristikk ved flyktningen, flukt-relaterte faktorer, faktorer knyttet til vertsamfunnet eller politiske faktorer som påvirker integreringen (Kuhlman, 1990). Tidligere forsknings forventninger til hva som påvirker integreringsresultatene speiler nevnte determinanter, hvor flere rapporter forventer at resultatet avhenger av *karakteristikk ved individet, lokale forhold eller organisering*. (Bla. (Tronstad, 2015), (Bråten et al., 2017).

Tidligere forskning har rapportert at lite av variasjonen mellom kommunene skyldes individuelle karakteristikk. Dette kan forklares av at flyktningene fordeles eksogent hvert år (IMDi, 2017). Tilsvarende resultater finner vi for organiserings-faktorene. Det er ikke slik at de vellykkede kommunene gjør det samme som hverandre, og en har dermed ikke noen organisering som kan regnes som "suksessoppskriften" (Bråten, Jahreie, & Lillevik, 2017). Litteraturen viser også at lokale forhold som er testet ut kan forklare svært lite av variasjonen. Dette kan forklares av at allokering av flyktningene til kommunene i stor grad skal gjenspeile hva de testede – 'målbare' - faktorene tilsier at kommunen kan håndtere. Se kapittel 2.3.4 (IMDi, 2017). Det etterlyses derfor et behov for å undersøke hvorvidt de mindre målbare faktorene kan forklare det varierende integreringsresultatene.

5.2 Målbare indikatorer for lokale forhold

Som vi så i tidligere litteratur finnes det i flere rapporter at det lokale arbeidsmarked påvirker kommunens integreringsresultater. Dette er også rimelig å anta da integreringsmålet i denne utredningen er sysselsetting/utdanning. Det synes derfor naturlig at kommuner der

arbeidsmarkedet er preget av høy sysselsetting har en fordel. Vi legger dermed følgende hypotesen til grunn;

H1: Kommuner med høy sysselsettingsgrad oppnår høyere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn kommuner med lav sysselsettingsgrad.

Hva gjelder kommunens størrelse gir tidligere litteratur lite svar. Blom og Enes finner at kommuner som verken er veldig store eller små har en fordel. Det er nærliggende å anta at de minste kommunene både har mindre erfaring i å motta og integrere flyktninger, samt et mindre variert arbeidsmarked, noe som kan påvirke integreringen negativt. For de aller største kommunene er det vanskeligere å finne en naturlig forklaring. Intuitivt vil en tenke at store kommuner med langt flere potensielle arbeids- og studieplasser vil ha en fordel i integreringsprosessen. Likevel, slik det fremkommer i Ager og Strangs rammeverk (kapittel 3.2), et viktig ledd i integreringen er forbindelsen mellom individ og stat. Dermed kan det være det ligger en ulempe i at store kommuner gjerne kjennetegnes av større avstand mellom innbyggere og kommune. Vi presenterer med det hypotesen:

H2: Mellomstore kommuner oppnår høyere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn både mindre og større kommuner.

Ager og Strangs rammeverk understreker også betydningen av sosiale bånd med mennesker i samme situasjon som en pådriver for integrering. Dette gir grunnlag for å anta at kommuner der det er flere i samme situasjon har en fordel i integreringsprosessen. Da de fleste flyktninger som kommer til Norge er fra «ikke-vestlige land»⁴ (SSB, 2017), er den relevante innvandringsgruppen i denne sammenhengen de fra samme land. Tidligere forskning synes å være splittet på hvorvidt andel innvandrere kan forklare variasjonen, men med grunnlag i Ager og Strangs rammeverk setter vi:

H3: En høyere andel ikke-vestlige innvandrere i kommunen er fordelaktig for integreringen.

⁴ Fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. (SSB, 2008)

Tidligere forskning er på samme måte splittet når det gjelder betydningen av kommunens sentralitet. Beregning av sentralitet baserer seg gjerne på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner. Tidligere forskning viser en tendens til at det er de mellomsentrale kommunene som gjør det best. Dette kan skyldes at disse kommunene kanskje innehar integreringsfordelene, og ikke ulempene, fra de mest- og minst sentrale kommunene. De mest sentrale kommunene har en fordel i at det er bedre tilgang på arbeidsplasser. På den andre siden betyr det også høyere tilgang på arbeidskraft, og dermed mindre behov for de nylig innflyttede. For de minst sentrale kommunene er arbeidsmarkedene mer ensartet. Det kan bety begrensede muligheter for innvandrere med ”feil” kvalifikasjoner, men samtidig at det er høy etterspørsel etter arbeidskraft som ikke nødvendigvis krever spesialkompetanse (Tronstad, 2015). Det kan med det argumenteres for at de mellomsentrale kommunene har en integreringsfordel, ved å ha større tilgang til arbeidsplasser enn de minst sentrale kommunene, og med mindre konkurranse og kompetansekrav for stillingene enn de mest sentrale.

H4: De minst sentrale og mest sentrale kommunene oppnår lavere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn middels sentrale kommuner.

5.3 'Myke' indikatorer for lokale forhold

De fleste av de myke indikatorene måler vi gjennom den kvalitative analysen. En kvalitativ tilnærming tillater oss å stille mer åpne spørsmål uten klare hypoteser for hva som kan være med på å påvirke integreringen.

Hvordan holdninger påvirker integreringen ønsker vi å undersøke kvantitativt i tillegg til kvalitativt. Vi definerer derfor en klar hypotese som danner grunnlag for utvelgelse av variabler i den kvantitative undersøkelsen.

H5: Dersom større deler av en kommunes befolkning har innvandrerkritiske holdninger hemmer det integreringen.

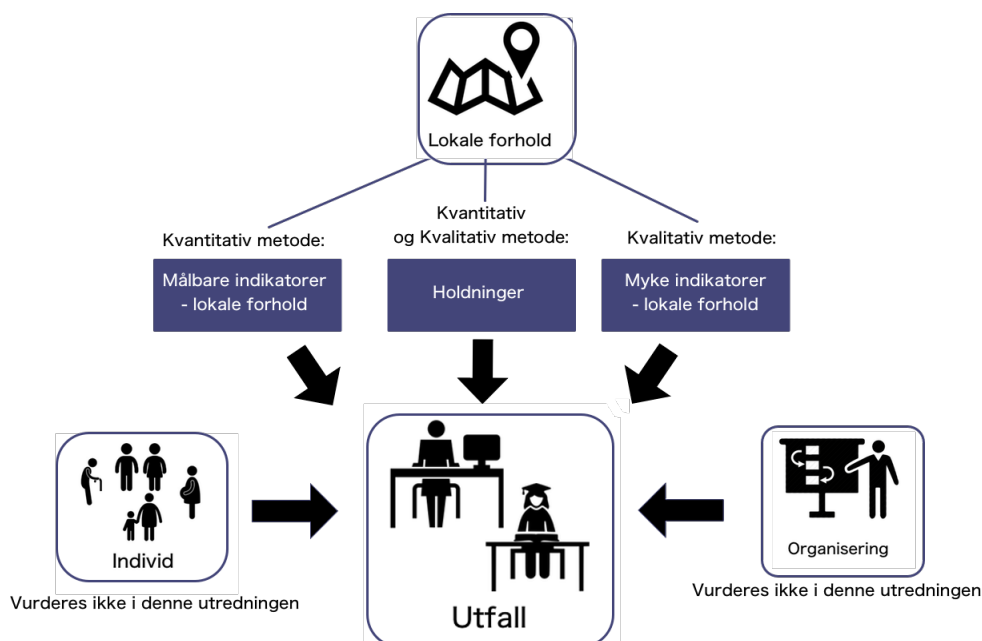
For de resterende myke indikatorene har vi utformet spørsmål basert på hva tidligere forskning etterlyser, hva litteraturen viser og hva de teoretiske rammeverk tilsier kan påvirke integrering. Disse spørsmålene (vedlegg D) gir indirekte hypotesene våre for det kvalitative arbeidet. Etter Tronstad (2015) stiller vi spørsmål knyttet til samarbeidet om integrering i kommunen,

mellom kommune, lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner. Etter Lillegård og Seierstad (2013) undersøker vi hvorvidt ildsjeler kan forklare variasjonen. Begge de presenterte teoretiske rammeverkene understreker viktigheten av flyktingenes sosiale relasjoner, og vi stiller derfor spørsmål knyttet til kommunenes kapabilitet til å tilby arenaer for samhandling mellom og innad i gruppene. Ager og Strang sitt rammeverk motiverer oss gjennom determinantene «stabilitet og sikkerhet» og «sosiale koblinger til stat» til å vurdere kommunens innsats for å styrke integreringen. I tillegg stiller vi flere åpne spørsmål til kommunene for å identifisere myke faktorer som kan påvirke integreringen som en ikke naturlig kan finne i verken de teoretiske rammeverkene eller i tidligere litteratur.

Avslutningsvis stiller vi spørsmål knyttet til funnene fra den kvantitative undersøkelsen for å få et klarere bilde av eventuelle årsak-virkning-sammenhenger, samt for å få et inntrykk av hvorvidt de som jobber med integrering hver dag synes resultatene virker realistiske. Det bidrar til å vurdere validiteten og reliabiliteten av den kvantitative undersøkelsen.

5.4 Forskningsmodell

Vi har nå, med utgangspunkt i teorien presentert i kapittel 3, tidligere litteratur fra kapittel 4 og egne antakelser, utledet hypoteser om sammenhengen mellom kommunenes lokale forhold og deres integreringsresultat. Sammenhengen mellom hypotesene og integreringsresultatet, samt hvilken forskningstilnærming vi har til hypotesene, fremstilles grafisk i figur 5.1



6. Kvantitativ metode og datainnsamling

I denne utredningen benytter vi oss av både en kvantitativ og kvalitativ tilnærming med både kvantitativ og kvalitativ data for å besvare vår problemstilling. I dette kapitlet vil vi presentere den kvantitative metoden og datakildene, samt metode for hvordan vi har sortert, strukturert og gjort mening av dataen. Vi foretar en vurdering av forskningens validitet og reliabilitet i vedlegg A.

6.1 Kvantitativ metode

Vi bruker regresjonsanalyse for å studere sammenhengen mellom kommunevariablene som fremkommer gjennom hypotesene H1-H5 og kommunens integreringsresultat. Før vi gjennomfører regresjonsanalysen i kapittel 8, vil vi her presentere benyttet metode og definere variablene vi bruker.

6.1.1 Deskriptiv statistikk

Deskriptiv statistikk gir en beskrivende oversikt over datasettets viktigste egenskaper, hvor vi viser dataens sentrale tendens og spredning (Saunders , Lewis, & Thornhill, 2016). Sentralmålene angir de typiske verdiene til variabelen i et tallmateriale, og omfatter mål som gjennomsnitt, median og typetall. Et vanlig mål på spredning, som også benyttet i denne utredningen, er standardavviket. Standardavviket viser hvor langt de enkelte verdiene i gjennomsnitt ligger fra gjennomsnittsverdien, hvor en verdi på 1 angir at det er full spredning i datasettet (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2016).

6.1.2 Regresjonsanalyse

Regresjonsanalyse er en velegnet metode for å avdekke sammenheng mellom en avhengig variabel, og én eller flere uavhengige variabler (Wooldridge, 2013). Vi benytter regresjonsanalysen for å se på sammenhengen mellom de ulike kommunevariablene, og deres integreringsresultat. Regresjonsanalysen viser om de mulige sammenhengene er signifikant forskjellig fra 0. Metoden vi benytter i denne utredningen er multippel regresjon med OLS estimering, hvor vi redigerer datasettet i Excel og foretar regresjonen i STATA. Datasettet vårt består av tverrsnittsdata for 90 norske kommuner, hvor verdiene for både den avhengige og de uavhengige variablene er gjennomsnitt av observasjonene for årene 2011-2014.

Bivariat lineær regresjon

En enkel lineær regresjonsmodell kan brukes for å forklare hvordan én uavhengig variabel påvirker den avhengige variabelen. En bivariat lineær regresjonsmodell kan skrives:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x + \mu$$

Hvor y uttrykker den avhengige variabelen, x den uavhengige, β_0 konstantleddet, β_1 koeffisienten for x og μ feilleddet. Feilleddet μ fanger opp variasjonen som ikke kan forklares gjennom de uavhengige variablene og er normalfordelt (Wooldridge, 2013).

Multipel regresjonsanalyse

I de fleste tilfeller vil den avhengige variabelen være påvirket av flere faktorer, og regresjonsanalyse med én forklaringsvariabel kan således utelate sentral informasjon. En bivariat regresjonsanalyse er ikke formålstjenlig for å besvare problemstillingen i denne utredningen, da vi søker hva som er av betydning for integreringsresultatet langs et bredt spekter av variabler. En multipel regresjonsanalyse anses dermed som mer hensiktsmessig. I en multipel regresjonsanalyse forklares variasjonen i responsvariabelen med utgangspunkt i flere forklaringsvariabler (Wooldridge, 2013). Den generelle multiple lineære regresjonsmodellen kan matematisk skrives for k uavhengige variabler som:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \dots + \beta_k x_k + \mu$$

Hvor,

β_0 er skjæringspunktet og konstantleddet i modellen

β_1 er parameteren forbundet med x_1

β_2 er parameteren forbundet med x_2 , også videre.

Estimert parameter β_k gir et isolert uttrykk for sammenhengen mellom hver forklaringsvariabel og responsvariabelen. Et isolert uttrykk betyr at koeffisienten angir den separate effekten på den avhengige variabelen, etter å ha kontrollert for effekten fra de øvrige forklaringsvariablene.

For å estimere størrelsen på koeffisientene kan man bruke minste kvadraters metode, heretter kalt OLS (Ordinary Least Squares). OLS metoden går ut på å estimerer den verdien av

regresjonskonstanten ($\hat{\beta}_0$) og regresjonskoeffisientene ($\hat{\beta}$) som minimerer summen av de kvadrerte restleddene:

$$\min \sum_{i=1}^n (y_i - \hat{\beta}_0 - \hat{\beta}_1 x_1 \dots - \hat{\beta}_i x_i)^2$$

For å anvende OLS må imidlertid en rekke forutsetninger være tilfredsstillt for at estimatene skal være forventningsrette. Forutsetningene presenteres i neste delkapittel.

Regresjonsanalyse med prosent som avhengig variabel

Det er diskutert hvorvidt en kan benytte lineær regresjon når den avhengige variabelen er en andel slik det er i denne oppgaven (andel innvandrere sysselsatt/i utdanning). Problemet synes å være at en risikerer meningsløse resultater, siden den predikerte sannsynligheten kan falle utenfor intervallet 0-1 (Hellevik, 2007). I slike tilfeller er det verdt å vurdere logistisk regresjon. Ulempen med logistisk regresjon er at resultatene ofte kan være mindre intuitivt forståelige. Vi har derfor valgt å gjennomføre en lineær regresjon, men unngår problemet med meningsløse problemer ved at de fleste av de uavhengige variablene også er andeler. De resterende variablene er angitt ved hjelp av binære dummy-variabler.

6.1.3 Forutsetninger for OLS

Vi fremlegger her forutsetninger for at bruk av OLS skal gi gyldige og forventningsrette estimat (Wooldridge, 2013). Vi presenterer så regresjonsdiagnostikk i vedlegg A.

1. Linearitet.

En nøkkelbetingelse for bruk av OLS er et lineært forhold mellom den avhengige og de uavhengige variablene. Dersom linearitetsforutsetningen er brutt, vil modellen forsøke å presse datamaterialet inn i en lineær sammenheng. Ikke-lineære forhold kan håndteres ved å transformere variablene til eksempelvis naturlig logaritme eller eksponentiell. Endringen vil verken svekke eller påvirke regresjonsresultatene, men formen variabelen er i må ihensyntas i tolkningen av resultatene (Wooldridge, 2013).

2. Multikollinearitet

For at modellen skal gi forventningsrette estimat kan det heller ikke eksistere for høy korrelasjon mellom forklaringsvariablene. Dersom et slikt forhold er tilstede vil analysen lide av imperfekt eller perfekt multikollinearitet (Gujarati, 2015). Ved imperfekt multikollinearitet er estimatoren fortsatt forventningsrett, men vil ha stor varians og kovarians som øker konfidensintervallet. Implikasjonen er støy i regresjonen som gir unøyaktige estimat (Kraha,

Turner, Nimon, Zientek, & Henson, 2012). Dersom det fremkommer høy korrelasjon mellom noen variabler bør disse ikke benyttes i estimatoren samtidig. Hva som regnes som for høy grad av korrelasjon er utfordrende å definere, men en kan bruke VIF-testen (Variance Inflation Factor) for å teste. I VIF-testen beregnes det for hver x -variabel en VIF variabel som måler i hvilken grad den aktuelle variabelen lar seg forklare av de andre x -variablene i modellen. Det er også diskutabelt hvilken VIF-verdi som regnes for høy, men en tommelfingerregel er at en bør utvise forsiktigheten dersom verdien overstiger 5 ($R^2 > 80$ prosent) (Gujarati, 2015).

Perfekt multikollinearitet gjør at OLS-metoden er ugyldig, og variablene som fremkaller problemet må erstattes eller fjernes for at forventningsrette estimat. Når vi estimerer i STATA er perfekt multikollinearitet i praksis ikke et problem da programvaren oppdager og utelater de aktuelle variablene.

3. Homoskedastisitet

Forutsetningen om homoskedastisitet går ut på at feilleddet μ skal ha konstant varians uavhengig av verdiendringer i forklaringsvariablene. Dette kan formelt uttrykkes som under:

$$\text{var}(\mu|x_1, \dots, x_k) = \sigma^2$$

Dersom forutsetningen ikke holder og det kan påvises heteroskedastisitet, vil OLS-estimatoren fremdeles være forventningsrett og konsistent, men ikke lenger være den mest effektive. Estimeringen vil vektlegge alle observasjoner likt, noe som er uheldig ettersom observasjoner med høy grad av forstyrrelsesvariens⁵ gir mindre verdifull informasjon. Det medfører at signifikanttester kan gi for høye eller lave verdier. For å identifisere heteroskedastisitet kan en studere plott av feilleddet mot de predikerte variablene. Dersom en ser tendenser til at spredningen endres konsekvent med varierende størrelser av x -variablene kan dette være tegn på heteroskedastisitet. En mer sofistikert test bør da gjennomføres, hvor en *Breusch-Pagan-test* er et alternativ. Testen tester nullhypotesen om at variansen i feilleddet er likt for alle predikerte verdier mot alternativhypotesen om at variansen er en funksjon av én eller flere variabler (Gujarati, 2015).

⁵ Fra uttrykket *Disturbance variance*. Graden av forstyrrelsesvariens avhenger av hvor mye en observasjon avviker fra forventet verdi (Williams, 2015).

4. Autokorrelasjon

I datasett hvor tidsdimensjonen inkluderes er det fare for at feilleddet korrelerer over tid. Et systematisk korrelasjonsmønster fører til mindre nøyaktige estimater og følgelig høyere sannsynlighet for å gjøre feil. Det er dermed en forutsetning for OLS at det ikke eksisterer autokorrelasjon (Gujarati, 2015). I denne utredningen er observasjonene et gjennomsnitt, problemer med autokorrelasjon er dermed ikke relevant.

5. Normalfordelte residualer

Forutsetningen om normalfordelte residualer er sentral for kalkulasjonen av p -verdier, som blant anvendes for å bestemme statistisk signifikans. Brudd på forutsetningen skaper dermed problemer for bestemmelse av signifikansnivå, samt kalkulasjon av konfidensintervall. Det er derfor nødvendig at feilleddet (μ) er normalfordelt med gjennomsnitt lik 0 og konstant varians σ^2 (Wooldridge, 2013). Hvorvidt forutsetningen er tilfredsstillt kan undersøkes gjennom et normalfordelt P-P plott av residualene⁶. Det er svært sjeldent at residualene vil følge normalfordelingen perfekt, det må derfor i de fleste tilfeller foretas en skjønsmessig vurdering om de er tilstrekkelig normalfordelte (Gujarati, 2015).

6. Zero Conditional Mean⁷

Den siste forutsetningen som sørger for forventningsrette estimat, er *zero conditional mean* av feilleddet, som går ut på at feilleddet μ ikke skal korrelere med forklaringsvariablene. Det betyr at alle utelatte faktorer fra modellen ikke skal korrelere med noen inkluderte prediktorer (Wooldridge, 2013). For å tilfredsstille forutsetningen kan ikke den avhengige variabelen eller noen av de uavhengige variablene drives av samme faktor som ikke er inkludert i modellen. Denne forutsetningen er ikke alltid realistisk (Buck, 2015) – i vårt tilfelle kan det eksempelvis være flere faktorer vi ikke har inkludert som er korrelert med både integreringsresultatet og eksempelvis kommunens arbeidsmarked. Vi har inkludert de faktorer vi har identifisert som relevante, med bakgrunn i tidligere forskning og teoretiske rammeverk. Siden denne forutsetningen ikke kan testes formelt, har vi tiltro til bakgrunnsarbeidet for å velge ut variabler og at regresjonen dermed gir forventningsrette estimat.

⁶ Normal probability plot of the residuals

⁷ En norsk oversettelse kan være "Null-betinget middelverdi"

6.1.4 Forståelse av regresjonsmodellen

For å teste hvorvidt sammenhengen mellom de forklarende og den forklarte variabelen er signifikant forskjellig fra null må det gjennomføres statistiske tester på de estimerte parameterne. Dette gjøres ved å teste hvorvidt nullhypotesen om at det ikke er signifikant sammenheng kan forkastes. Vurderingen baseres på testobservatorens størrelse, dens sannsynlighetsfordeling og det valgte signifikansnivået (α -nivå) mot kritisk verdi.

T-test og p-verdi

En t-test tester om det er signifikant sammenheng mellom x og y ved å teste hvorvidt parameteren ($\hat{\beta}_k$) er signifikant forskjellig fra null. Testverdien er gitt av forholdet mellom estimert parameterverdi og estimert standardfeil, som er t-fordelt med $n - k - 1$ ⁸ frihetsgrader:

$$t = \frac{\hat{\beta}}{s_{\hat{\beta}}}$$

Ut fra testene vil en forkaste nullhypotesen dersom $t > \text{kritisk } t\text{-verdi}$ for et bestemt signifikansnivå. I stedet for å teste på forskjellige kritiske t-verdier kan det være mer informativt å heller besvare hva det laveste signifikansnivået er, gitt den observerte t -verdien, at nullhypotesen ville blitt forkastet. Dette nivået er kjent som testens p -verdi, som er sannsynligheten for å observere t -verdien vi gjør hvis nullhypotesen er sann. Det betyr at små p -verdier er bevis *mot* nullhypotesen, at det ikke er noen sammenheng. I denne utredningen opererer vi med tre p -verdi nivåer; 1, 5 og 10 prosent, som gir oss henholdsvis 1,5 og 10 prosent sannsynlighet på at vi feilslått forkaster nullhypotesen.

⁸ n betegner antall observasjoner og k antall uavhengige variabler.

6.2 Kvantitativ Data

I denne seksjonen gjør vi rede for dataen benyttet i den kvantitative delen av analysen, i det inngår kilder for datainnhenting, beskrivelse av populasjonen samt grunnlag for valg av variabler. Datasettet består av gjennomsnittsdata for 2011-2014 for den avhengige variabelen som avbilder integrering, samt en rekke uavhengig variabler for lokale forhold.

6.2.1 Utvelgelse av kommuner

Utvalget består av 90 kommuner. Avgrensningen har blitt gjort med bakgrunn i tilgjengelighet på data og størrelse på introduksjonsprogrammene. For å inkludere en kommune i utvalget krever vi følgende i) kommunen må ha hatt minst 25 personer som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden vi ser på og ii) resultatdata for kommunen for årene 2011-2014 er offentliggjort. Disse kravene medfører at vi sitter igjen med 90 kommuner i analysen. Av de rundt 428 kommunene i Norge⁹ er det 134 kommuner som ikke har tilbudt introduksjonsprogram til noen i løpet av perioden. Videre er det 202 kommuner som har hatt utilstrekkelig datagrunnlag. Med det ender vi med 90 kommuner som har hatt flere enn 25 samlet i avgangskohortene og der vi har resultatdata for alle fire årene.

Det resulterer i 360 kommuneobservasjoner for de fire årene, hvor tidsserien er aggregert for å finne gjennomsnittet for hver kommune. Vi har dermed aggregert observasjoner for 8763 flyktninger som har avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden, noe som utgjør 80% av alle deltakere i introduksjonsprogrammet i perioden. Videre har vi observasjoner for 4148 flyktninger som er sysselsatt/i utdanning. Dette utgjør 84% av alle deltakere som er sysselsatt. Årsaken til at mange kommuner mangler datagrunnlag er at resultater i kommuner med færre enn fire deltakere som enten er sysselsatt eller i utdanning er unntatt offentlighet av hensyn til personvern.

6.2.2 Valg av variabler og datakilder

Integreringsvariabelen

Den avhengige variabelen i denne analysen er *andel deltakere som er i arbeid eller utdanning etter å ha avsluttet introduksjonsprogrammet*, målt rett etter avslutning. Vi har valgt å benytte

⁹ I perioden 2011-2014 ble antall kommuner i Norge redusert fra 430 til 428 kommuner i Norge. I 2018 er det 422 kommuner i Norge. (Kommunal Rapport, 2018)

statistikk fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), som befatter de med *rett og plikt* til å delta på introduksjonsprogrammet (NIR, 2015). Grunnen til det er at disse tallene gir et mer beskrivende bilde av kommunens integreringskapasitet, enn om vi skulle brukt tall for alle som tilbys introduksjonsprogram. Dette fordi denne statistikken blant annet ville inkludert personer som er over 55 år, som er mindre realistisk at en kommune kan integrere gjennom utdanning eller arbeid. Det er opp til kommunene om de ønsker å tilby denne gruppen introduksjonsprogram. Det bør ikke slå negativt ut på deres integreringsstatistikk at de velger å tilby programmet til en gruppe som er en mindre sannsynlig integreringsvinner.

I tillegg måler NIR direkte etter avsluttet program fremfor ett år etter avsluttet program. Ved å benytte oss av disse tallene vil vi dermed imøtese skjevheter som den høye fraflyttingen fra kommunene kan medføre (Enes & Stabell, 2016). Slike skjevheter kan eksempelvis være at dersom en måler ett år etter kan én tilflytningskommune få tilskrevet positive/negative resultater som egentlig skyldes fraflyttingskommunen integreringsinnsats. Et siste argument for å benytte NIR sin data er at SSB fra og med 2018 vil basere seg på NIR sine resultater i rapportering av integreringsresultater (Regjeringen, 2015).

Vi benytter oss av tall for fire ulike avgangskull, de som har gått ut i 2011, 2012, 2013 og 2014. Den avhengige variabelen er et gjennomsnitt for kommunens resultat for de fire årene.

De uavhengige variablene

For å konstruere datasettet av de uavhengige variablene som er benyttet i analysen har vi benyttet to datakilder, enkeltvariabler er hentet ut fra SSB sin statistikkbank, i tillegg har vi benyttet deler av datasettet ”Local Government Dataset” originalt konstruert ved BI for en analyse av strategisk bruk av offentlige midler (Fiva, Halse, & Natvik, 2017).

I utvelgelsen av variabler har vi tatt utgangspunkt i hypotesene fra kapittel 5. Hypotese H1-H4, gir variabler direkte. Hvor eksempelvis hypotese *H1: Kommuner med høy sysselsettingsgrad oppnår høyere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn kommuner med lav sysselsettingsgrad*, tilsier at vi har inkludert *kommunens sysselsettingsgrad* som en variabel. Variablene vi benytter med utgangspunkt i H1-H4 er gitt i tabell 6.1:

Tabell 6.1: Variabler inkludert i regresjonsanalysen del 1.

β_i	Variabler inkludert i regresjonsanalysen del 1					
$i=1$	Variabelnavn:	AndelSyssel	Kilde:	SSB – tabell 06445	Type:	Andel
	Hypotese:	<i>H1: Kommuner med høy sysselsettingsgrad oppnår høyere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn kommuner med lav sysselsettingsgrad.</i>				
	Forklaring:	Sysselsatte i prosent av befolkningen 15-74 år, hvor en regnes som sysselsatt dersom personen utfører inntektsgivende arbeid minst én time om dagen.				
$i=2$	Variabelnavn:	DMellomstor	Kilde:	Populasjon – Jon Fiva	Type:	Dummy
	Hypotese:	<i>H2: Mellomstore kommuner oppnår høyere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn både mindre og større kommuner.</i>				
	Forklaring:	Dummy for hvorvidt kommunen er mellomstor, som defineres som kommuner med mellom 5000 og 19 999 innbyggere etter SSBs standard for størrelsesgruppering av kommuner. (Langørgen & Aaberge, 2011)				
$i=3$	Variabelnavn:	AndelInnvandr	Kilde:	SSB – tabell 09817	Type:	Dummy
	Hypotese:	<i>H3: En høyere andel ikke-vestlige innvandrere i kommunen er fordelaktig for integreringen.</i>				
	Forklaring:	Andel av befolkningen fra ikke-vestlige land etter SSBs oppdaterte standard. ¹				
$i=4$ $i=5$	Variabelnavn:	DMinstSentr DMestSentr	Kilde:	(Høydahl, 2017)	Type:	Andel
	Hypotese:	<i>H4: De minst sentrale og mest sentrale kommunene oppnår lavere grad av økonomisk integrasjon av flyktninger enn middels sentrale kommuner.</i>				
	Forklaring:	Kommuner som etter SSBs oppdaterte indeks regnes som minst eller mest sentrale, basert på: <ul style="list-style-type: none"> - Antall arbeidsplasser som den enkelte kan nå med bil på 90 minutter. - Hvor mange ulike servicefunksjoner en kan nå med bil på 90 minutter. Antallet vektes slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort.				

For den femte hypotesen, H5: *Dersom større deler av en kommunes befolkning har innvandrerkritiske holdninger hemmer det integreringen* har vi ingen gitt størrelse som gir kommunens innvandrers holdninger. For å få en indikasjon på hvorvidt holdninger påvirker integreringsresultatet, har vi inkludert variabler som angir hvor stor andel av befolkningen som innehar sosiale eller politiske kjennetegn som tilsier enten negativ eller positive

¹⁰ Fra land i Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania utenom Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. (SSB, 2008)

holdninger til innvandrere. Argumentet her er at dersom suksessraten konsekvent er høyere i kommuner hvor en større del av populasjonen innehar kjennetegn som tilsier en mer innvandrervennlig holdning, kan det indikere at holdninger er av betydning. Vi redegjør for størrelsene som har dannet grunnlaget for våre holdningsvariabler i det følgende.

Grunnlaget for de sosiale kjennetegnene som utgjør de inkluderte holdningsvariablene er SSBs årlige rapport om nordmenns holdninger til innvandrere og innvandring for årene 2011-2014 (Blom, 2011, 2012, 2013 & 2014). Rapportene baserer seg på årlige undersøkelser som vurderer befolkningens holdninger etter bakgrunnsfaktorer som kjønn, alder, politisk tilhørighet og utdanningsnivå. Undersøkelsene kartlegger holdningene langs flere dimensjoner, hvor de inneholder spørsmål som gjelder blant annet verdien av innvandrere på områder som arbeid, hvorvidt det bør bli lettere for flyktninger å få opphold i Norge, og hvor ønskelig det er at innvandrere tilpasser seg den norske væremåte (Blom, 2011). Når vi her rangerer de ulike gruppenes holdninger mot innvandrere ser vi på helhetsbildet, men der det varierer innad i gruppen for hvem som er mest innvandrervennlige/kritiske vil vi vektlegge de aspektene som dreier seg om innvandrernes innsats i arbeidslivet sterkest.

Alder

Med alder varierer det hvorvidt det er den yngste aldersgruppen (16-24 år) eller aldersgruppen på 25-44 år som uttrykker de mest inkluderende holdningene. Det er derfor vanskelig å peke ut én spesielt innvandringsvennlig aldersgruppe. Den eldste aldersgruppen (67 +) er derimot konsekvent den mest skeptiske. Eksempelvis der det spørres om innvandrere gjør en nyttig innsats i arbeidslivet, er det hvert år over 10 prosentpoeng differanse mellom den eldste aldersgruppen og den mest positive gruppen (Blom, 2011, 2012, 2013 & 2014). Fordi den eldste aldersgruppen har en klar tendens i retning av å være mer negativt innstilt mot innvandrere, inkluderer vi andel av befolkningen som er mellom 67 + som en variabel i analysen.

Utdanningsnivå

Over alle de fire årene og langs alle aspektene holdninger måles etter viser undersøkelsene at for hvert år en rykker opp på utdanningsskalaen, desto mer positive er holdningene til innvandrere og innvandring. Eksempelvis viser undersøkelsen fra 2012 at det var 88 prosent av de med lengst utdanning som var enige i at innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv, i mens det bare var 65 prosent av de med lavest utdanning som sa seg enige (Blom,

2012). Tendensen er tilsvarende for de øvrige årene. Vi har derfor valgt å inkludere andel med høy utdanning (universitet eller høyskole) som variabel i dataanalysen med forventningen om at en høyere andel vil påvirke integreringen positivt.

Partipolitisk preferanse

Partiene som er mest knyttet til negative holdningene til innvandring er SP, Høyre og Fremskrittspartiet (FRP) hvor henholdsvis 19, 23 og 44 prosent av tilhengerne svarer at de er uenige i uttalelsen «*Innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv*» (Blom, 2016). I vår dataanalyse har vi inkludert en variabel for de innvandrerkritiske partiene, hvor Høyre og FRP inngår. SP er utelatt da vi ikke har tilgang på tilstrekkelig data på oppslutning rundt dette partiet på kommunenivå for de gjeldende årene. Vi anser ikke det som hemmende for dataanalysen, da vi likevel omfavner brorparten av velgermassen.

For de politiske kjennetegnene har vi kun benyttet rapporten fra 2016, da politiske kjennetegn utgikk fra undersøkelsen mellom 2005-2015. Det er lite forskjell i resultatene fra 2004 til 2016, annet enn at det er mulig å se tegn til at polariseringen i holdningene etter politisk ståsted har økt (Blom, 2016). Vi mener derfor at det er nærliggende å anta at resultatene fra undersøkelsen i 2016 godt nok speiler hva resultatene ville blitt for de relevante årene (2011-2014) dersom undersøkelsen hadde blitt gjennomført, og at dataene derfor er gyldige.

Tabell 6.2 Variabler inkludert i regresjonsanalysen del 2

β_i	Variabler inkludert i regresjonsanalysen del 2				
$i=6$	Variabelnavn:	Andel66+	Kilde:	Jon Fiva datasett	Type: Andel
	Forklaring	Andel av populasjonen over 66 år			
$i=7$	Variabelnavn:	AndelHøyUtd	Kilde:	Jon Fiva datasett	Type: Andel
	Forklaring:	Andel av populasjonen med enten 3- eller 5-årig høyskole eller universitetsutdanning som høyeste utdanning.			
$i=8$	Variabelnavn:	AndelHogFRP	Kilde:	Jon Fiva datasett	Type: Andel
	Forklaring:	Andel av stemmer til de politiske partiene Høyre eller Fremskrittspartiet ved siste lokalvalg i året for måling.			

7. Kvalitativ metode og datainnsamling

Som belyst tidligere i oppgaven har vi benyttet oss av kvalitativ metodisk tilnærmingen, i tillegg til den kvantitative tilnærmingen. Vi vil i dette kapitlet presentere kvalitativ metode samt tilnærming for datainnsamling. Vi foretar en vurdering av forskningsdesignets validitet og reliabilitet i vedlegg A.

Den kvalitative forskningen innebærer å samle inn data fra ord. I vårt forskningsprosjekt brukes intervjuer som primærkilde. Årsaken til dette forskningsdesignet er at vi ønsker å fremme ny og dyp innsikt om vår problemstilling. Den kvalitative studien har som mål å undersøke hvorvidt det er forskjellige trender i topp- og bunnkommunenes svar. Derfor har representanter fra både topp- og bunnkommunene gjennomgått intervjuer med likt utgangspunkt, altså basert på samme intervjuguide og spørsmål.

For å svare på intervju spørsmålene kreves dyp, men samtidig bred tilnærming til temaet, noe som ifølge Corbin og Strauss (2015) ofte er betegnende for kvalitative studier. Integrering av flyktninger er et sammensatt og komplekst tema, noe som gjør at tidligere studier om temaet har utfordringer med sine endelige konklusjoner.

7.1 Primærdata

Primærdata er definert som data som er innhentet for oppgavens formål (Saunders, Lewis & Thornhill, 2012). Med grunnlag i problemstillingen er data innhentet fra intervjuer med egnede deltakere. Denne oppgaven bruker *semi-strukturerte intervjuer* i kombinasjon med dybdeintervjuer for å imøtekomme forskningsstrategien.

Semi-strukturerte intervjuer er valgt fordi de tilbyr en fordelaktig tilnærming for å stille komplekse og åpne spørsmål (Jankowicz, 2005). Semi-strukturerte intervjuer er beskrevet av Saunders et al. (2012) som en liste over tema og noen sentrale spørsmål som må dekkes, selv om oppfølgingsspørsmål kan variere mellom deltakerne. Strukturen gjør det mulig å skreddersy hvert intervju, noe som er gunstig fordi deltakerne har varierte svar til integreringsarbeidet i respektive kommuner. Denne typen intervju gjør det mulig for intervjueren å legge til spørsmål og oppfølgingsspørsmål under intervjuet for dypere innsikt i informasjonen som deles.

Spørsmålene i intervjuene fokuserer først og fremst på relevant tema og teori (se vedlegg D). Hvert spørsmål er formulert så åpent at deltakerne kan definere og beskrive det aktuelle emnet. Ifølge Saunders et al. (2012) oppfordrer et åpent spørsmål respondentene til å gi et omfattende svar som kan utvikle samtalen i hensiktsmessig retning.

7.2 Forberedelse og gjennomføring av intervjuer

Vi intervjuet integreringsansvarlige fra 15 norske kommuner over tre uker. Hvert av intervjuene varte fra 45 minutter til én time.

Når man gjennomfører et intervju er nøkkelen til suksess grundige forberedelser. Å vise kompetanse og troverdighet i intervjusituasjonen er viktig av flere grunner. For det første er det viktig å ha kunnskap om tema slik at deltakerne får mulighet til å gi mer detaljerte svar. Uten forberedelse kan svar, og til og med kulturelle forskjeller, føre til feilfortolkninger (Saunders et al., 2012). Som intervjuere leste vi om alle deltakerne og deres respektive kommuner før intervjuene. Dette hjalp oss med å forberede intervju spørsmålene for å tilpasse deltakernes bakgrunn. Den andre grunnen til at forberedelser er viktig er at tilførselen av relevant informasjon til deltakerne før intervjuet vil fremme troverdigheten

En liste over tema og spørsmål kan også bidra til å fremme troverdighet og pålitelighet, da deltaker får informasjon av interesse og muligheten til å forberede seg (Saunders et al., 2012). Ved utarbeidelsen av denne oppgaven fikk alle deltakerne generell informasjon om studiet, inkludert problemstillingen. I tillegg mottok de en intervjuguide (se vedlagt D) flere dager før intervjuet.

For oss som intervjuere utviklet kunnskapsnivået og kompetansen seg for hvert gjennomførte intervju. Dette hjalp oss med å legge til nye sentrale spørsmål samt slette de som var ubetydelige for oppgaven, noe som sørget for et høyere dekning til relevante tema for å svare på problemstillingen.

De fleste av respondentene ble kontaktet via telefon, men noen ble også kontaktet via e-mail. Først presenterte vi oss og temaet for studien, før vi ba dem delta som intervjukandidater. Videre kommunikasjon vedrørte avtaler om tid for telefonintervju i tillegg til å sende

intervjuhåndboken. Alle 15 intervjuene ble holdt over telefon. Etter å ha fullført spørsmålene i intervjuguiden var flere av deltakerne ivrige etter å dele informasjon og fortelle historier om tema som de trodde studiet kunne ha nytte av.

7.3 Kvalitativ dataanalyse

Intervjuene ble registrert ved hjelp av en båndopptaker, etter tillatelse fra deltakerne. Intervjuene ble deretter transkribert så snart som mulig etter at hvert intervju ble fullført for å begrense tap av etterlatt inntrykk etter intervjuet. Etter transkripsjon av hvert intervju ble intervjuene gjennomgått for å sørge for at de var nøyaktige. Hvis ikke det var tilfellet korrigerer vi transkripsjonsfeilene. Dette refereres til som datarensing (Saunders et al., 2012). Under gjennomgangene av hver transkripsjon ble forskjellige sitater og opplysninger merket i henhold til de ulike temaene i undersøkelsen, mens enkelte sitater fikk en etikett på grunn av overlappende kategorier. Dataene ble deretter arrangert i de forskjellige kategoriene, noe som sørget for at dataene organiseres og lettet analysens struktur.

8. Resultater

8.1 Kvantitative resultater

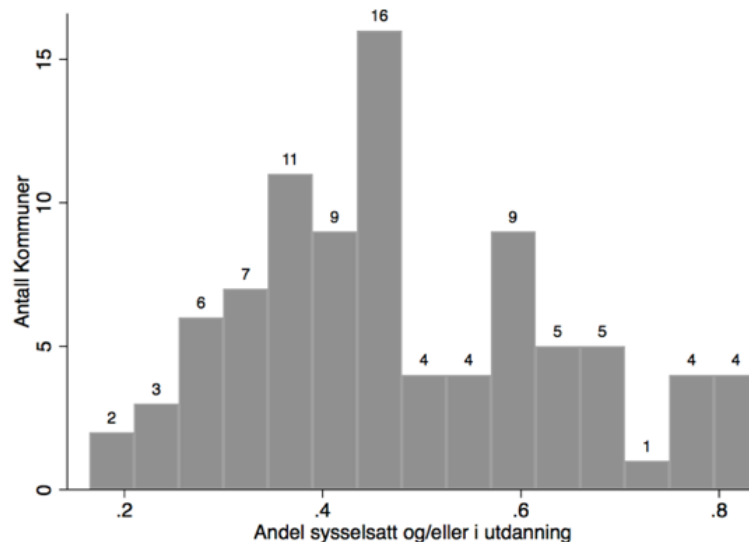
I dette kapitlet vil resultatet fra den kvantitative analysen presenteres. Vi begynner med å gjennomgå deskriptiv statistikk for å gi et oversiktlig bilde av utvalget, for så å presentere regresjonsanalysen. Dette etterfølges av sensitivitetsanalyse av resultatene. Diagnostikk av regresjonsmodellen er gjort i vedlegg B.

8.1.1 Deskriptiv statistikk

Integreringsvariabelen

Vi begynner med en gjennomgang av den avhengige variabelen, *andel deltakere i arbeid og/eller utdanning rett etter avsluttet introduksjonsprogram* (Andel integrert), for å få et inntrykk av hvordan kommunene i vårt datasett presterer.

Figur 8.1: Histogram integreringsvariabel



Histogrammet over viser den avhengige variabelen plottet etter antall kommuner. Den høyeste frekvensen av kommuner finner vi der andelen deltakere over i arbeid og/eller utdanning ligger mellom 0.4 og 0.5 hvor det ligger 16 kommuner. Figuren viser videre at det ligger flere kommuner på venstresiden av dette toppunktet enn på høyresiden. Det betyr at det er flere kommuner som integrerer færre enn halvparten av deltakerne enn det er kommuner som integrerer mer enn halvparten. Dette gir oss et inntrykk av at kommunene i snitt presterer dårligere enn det nasjonale målet på at 55 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet skal være i arbeid/utdanning rett etter endt introduksjonsprogrammet (Enes, 2014). Vi ser også

en relativt stor spredning mellom kommunene, hvor de beste kommunene integrerer over 80 prosent av deltakerne, mens de dårligste integrerer under 20 prosent.

Deskriptiv statistikk av integreringsvariabelen bekrefter inntrykket histogrammet gir. Verktøyet gir en oversikt over antall observasjoner (N), gjennomsnittsverdi (Mean), standardavvik (SD) og minimums- og maksimumsverdier (Min og Max) for utvalget.

Gjennomsnittet for andel integrert for hele datasettet ligger på 48 prosent, med et standardavvik på 0.16. Minimum og maksimum verdiene viser at kommunen som presterer dårligst integrerer kun 16 prosent, mens den beste integrerer 84 prosent.

En oppdeling av kommunene etter de som presterer på topp, midt og bunn 30 viser at over 2/3 av kommunene presterer under landsmålet (55 prosent). I tillegg ser vi gjennom lavere SD og mindre differanse mellom Min. og Max. at det er i midtsjiktet at tettheten er høyest, med minst variasjon mellom kommunenes resultater. Størst variasjon finner vi blant topp 30, hvor det er hele 30 prosent som skiller den beste kommunen (0.84) fra den 30. beste (0.54). Den store variasjonen i resultatet mellom de beste kommunene kan, etter analogien om at det er kommunefaktorer som påvirker resultatet, implisere at de tretti beste kommunene i realiteten er forskjellig fra hverandre, og mer forskjellige enn de neste seksti.

Tabell 8.1: Deskriptiv statistikk avhengig variabel justert etter prestasjon

	(1) N	(2) Mean	(3) SD	(4) Min.	(5) Max.
Andel integrert	90	0.48	0.16	0.16	0.84
Etter Topp, Midt og Bunn 30					
Topp 30, Andel integrert	30	0.67	0.09	0.54	0.84
Midt 30, Andel integrert	30	0.46	0.03	0.41	0.54
Bunn 30, Andel integrert	30	0.31	0.06	0.16	0.40

De uavhengige variablene

Deskriptiv statistikk av de uavhengige variablene er nyttig for å få kjennskap til deres middelverdi og spredning, som kan gi grunnlag for dypere forståelse og fortolkning av hva resultatene fra regresjonsanalysen betyr. Det er i tillegg et nyttig verktøy for å kartlegge eventuelle ekstremobservasjoner som bør utelukkes i videre observasjoner.

Variablene som angir hvorvidt kommunen er av medium størrelse og av enten mest eller minst sentral kommune er dummy-variabler. Vi får dermed begrenset verdi av deskriptiv statistikk av nevnte variabler, de er derfor utelukket fra tabellen under. Et gjennomsnittsmål av de tre dummy-variablene viser at det er 47 prosent av kommunene som defineres som medium størrelse. Når det gjelder kommunens sentralitet er det 23 prosent som regnes som mest sentrale og 13 prosent som minst sentrale.

Tabell 8.2: Deskriptiv statistikk uavhengige variabler

	(1) N	(2) Mean	(3) SD	(4) Min.	(5) Max.
Sammensetning befolkning					
Andel sysselsatte	90	0.68	0.04	0.50	0.77
Andel ikke-vestlige innvandrere	90	0.04	0.02	0.02	0.11
Andel over 66 år	90	0.15	0.02	0.10	0.23
Andel med høy utdannelse	90	0.27	0.06	0.18	0.48
Politisk vridning					
Andel stemmer FRP og Høyre	90	0.38	0.11	0.12	0.61

Gjennomsnittlig andel ikke-vestlige innvandrere i kommunene er 4 prosent, intervallet strekker seg fra en minimumsverdi på 2 til 11 prosent. Når det gjelder andel over 66 år i kommunene strekker intervallet seg fra 10 prosent til 23 prosent, med et snitt på 15 prosent. Andelen med høyere utdannelse har større spredning, med et minimum på 18 prosent og et maksimum på 48 prosent. Den største spredningen for variablene finner vi for kommunens politiske vridning, hvor andel stemmer til de mer innvanderrestriktive partiene FRP og Høyre strekker seg fra 12 til 61 prosent, med et gjennomsnitt på 38.

Hva kan være av betydning?

For å få et innledende inntrykk over hvorvidt variablene er av betydning for integreringen skal vi i denne seksjonen se en oversikt over gjennomsnittsverdien for de ulike variablene gruppert etter de kommunene som har prestert på topp, midt og bunn 30 nivå. I denne øvelsen er det derimot viktig å huske at den deskriptive statistikken av integreringsvariabelen viste oss at det er stor variasjon i resultatene mellom kommunene innenfor hver gruppe, noe som kan indikere at det er stor variasjon over de utvalgte variablene også. En differanse i gjennomsnitt over hver kategori kan derfor ikke gi oss svaret på hvorvidt variablene faktisk er avgjørende, men det gir oss et inntrykk.

	(1)	(2)	(3)
	Topp 30	Midt 30	Bunn 30
	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt	Gjennomsnitt
Andel integrert	67%	46%	31%
Arbeidssituasjon			
Andel sysselsatte	69%	68%	67%
Andel registrert arbeidsledige	3%	3%	3%
Størrelse			
Populasjon	29125	62138	19877
Integrering			
Andel R3 innvandrere	4%	8%	5%
Sentralitet			
Sentral	23%	40%	7%
Midtsentral	70%	43%	73%
Minst sentral	7%	17%	20%
Demografi			
Andel Kvinner	50%	50%	50%
Andel 16-25 år	13%	13%	13%
Andel 26-45 år	26%	27%	26%
Andel 46-65 år	26%	26%	27%
Andel 66+	14%	14%	15%
Utdanningsnivå			
Andel universitet/høyskole utdanning	28%	28%	23%
Andel grunnskole	31%	28%	35%
Politisk vridning			
Andel stemmer Venstre, SV og AP	47%	42%	44%
Andel stemmer Frp og Høyre	36%	39%	40%

Tabell 8.3 Fordeling mellom topp 30, midt 30 og bunn 30.

Vi begynner med å se på kommunens arbeidssituasjon, hvor vi ser at andel sysselsatt holder seg relativt jevnt over rangeringene. En kan likevel se en svak tendens til at andel sysselsatt minker etter prestasjon, hvor andelen minker med ett prosent for hver gruppering en går nedover i resultatgrad. For størrelsesaspektet, ser vi at tabellen støtter opp om hypotesen om at kommuner som er mellomstore har en integreringsfordel. Det er de 30 kommunene som gjør det dårligst som har det laveste gjennomsnittlige populasjonstallet, mens de midt 30 kommunene har det høyeste. For andelen ikke-vestlige innvandrere i kommunen gir tabellen ikke entydige indikasjoner.

Over sentralitetsvariablene får vi tvetydige signaler for vår hypotese om at det er en integreringsfordel å være midtsentral. Det er svært få kommuner (7 prosent) som betegnes som sentrale blant bunn 30, og tilsvarende få som betegnes som minst sentrale blant topp 30.

Det er i tråd med hypotesen om at det er en integreringsulempe å være minst sentral, men taler mot hypotesen om at det også er integreringsulempe å være mest sentral. Det at det er tilnærmet like mange midtsentrale (rundt 70%) kommuner blant topp- og bunnkommunene taler også imot hypotesen.

For demografisk fordeling er det i kommunene, som forventet, jevnt for størrelse på aldersgrupper mellom rangeringene. En kan likevel se antydning til at bunnkommunene har en noe høyere andel som tilhører en av de eldre aldersgruppene, hvor det er én prosent flere av innbyggerne som tilhører både den eldste og nesteldste aldersgruppen.

Tabellen gir videre antydninger til at hypotesen om politisk vridning stemmer. For topp 30 kommunene er 11 prosent som skiller andel *innvandervennlige stemmegivere* (Venstre, SV og AP) og *innvandrerkritiske stemmegivere* (Høyre og FrP). For de kommunene som presterer dårligst er det kun 4 prosent som skiller mellom stemmefordelingen.

8.1.2 OLS regresjon

I dette delkapittelet vil vi presentere hvordan modellen for regresjonsanalysen bygges opp og hvilke resultater som fremkommer. Regresjonen er utført i analyseprogrammet STATA. Det er hensiktsmessig med en formulering og presisering av regresjonsmodellen som brukes (med henvisning til kapittel 6 for beskrivelse av metoden).

Regresjonsmodellen

Med regresjonsmodellen ønsker vi å teste hvorvidt de forhåndsutvalgte variablene påvirker hvor godt en kommune gjør det på integrering. Dersom det er slik at en eller flere av variablene viser seg å signifikant korrelerer med integreringsresultatet kan det bety at forskjellige kommuner har forskjellige forutsetninger for å integrere. Utvalget av variabler er basert på de teoretiske modellene presentert i kapittel 3 og tidligere litteratur presentert i kapittel 4. Modellen vi sikter på å estimere er som følger:

REG1:

$$\begin{aligned} \text{AndelINT} = & \beta_0 + \beta_1 * \text{AndelSyssel} + \beta_2 * \text{DMellomStor} + \beta_3 * \text{AndelInnvandr} + \beta_4 \\ & * \text{DMinstSentr} + \beta_5 * \text{DMestSentr} + \beta_6 * \text{Andel66} + \beta_7 * \text{AndelHøyUtd} \\ & + \beta_8 * \text{AndelHogFRP} \end{aligned}$$

AndelINT er den avhengige variabelen *Andel sysselsatt og eller i utdanning* av deltakerne fra introduksjonsprogrammet. Variabler som starter med en 'D' er dummyvariable hvor verdien 1 betyr at kommunen tilhører kategorien. Variabler som begynner med 'andel' angir andel av befolkningen som tilhører grupperingen variabelen definerer. Se definisjon av alle variablene i tabell 6.1 og 6.2

Tolkning av betakoeffisienter

Rammeverket presentert i tabell 8.4 benyttes for å tolke betakoeffisientene. Variablene inkludert i denne analysen er alle enten gitt i andel eller binært, og i *level-level* form, altså i sin originale form.

Tabell 8.4: (Wooldridge, 2013)

Modell	Avhengig variabel	Uavhengig variabel	Tolkning av β
<i>Level-Level</i>	<i>Y</i>	<i>X</i>	$\Delta y = \beta_x * \Delta X$

Andelsvariablene tolkes derfor på følgende måte, dersom en øker andelen X med én prosent (+0.01), så øker/synker andelen integrert (Y-variabelen) med $\beta_x * 0.01$ prosent (Wooldridge, 2013). Dummy-variablene reflekterer avvik fra referansekategorien, hvor kommuner tilhørende dummy-kategorien benevnes av 1, og kommuner i referansekategorien av 0. Koeffisienten viser derfor hvor mye integreringen i den typen kommune *gjennomsnittlig avviker* fra referansekategorien. Eksempelvis, hvis koeffisienten for Dummy Z er -0.03 så integrerer altså kommuner som er av typen Z i gjennomsnitt 3 prosent færre enn kommuner som ikke er av typen Z.

Regresjonsanalyse

I tabell 8.5 vises resultatene for regresjonsanalysen av REG1 utført i STATA. Vi er i hovedsak interessert i koeffisientene til de enkelte variablene, deres størrelse og hvilket fortegn de har. Dersom fortegnet på koeffisienten er positiv/negativ betyr det at en økning i den aktuelle variabelen (X) fører til en økning/reduksjon i andel integrert (Y). Videre er vi interessert i

$P > |t|$ som viser resultatet av t-testen som foretas i regresjonsanalysen og dermed angir hvorvidt variabelens effekt er signifikant (Wooldridge, 2013). Når en variabel er signifikant innebærer det at man kan forkaste H_0 -hypotesen som for alle våre variabler angir ingen sammenheng. Om $P > |t|$ viser en verdi på 0.05 indikerer dette at sammenhengen er signifikant på et 5 prosents nivå, og H_0 kan forkastes for alle verdier lavere enn det.

Tabell 8.5: Regresjonsmodellen

	(1)	
	Andel sysselsatt	og/eller i T
	og/eller	utdanning
Arbeidssituasjon		
AndelSyssel	0.636	(1.00)
Størrelse		
DMediumStr	-0.035	(-0.86)
Innvandring		
AndelInnvandr	-1.635	(-1.36)
Sentralitet		
DMinstSentral	0.004	(0.07)
DMestSentral	0.012	(0.22)
Demografi		
Andel66+	-1.794	(-1.60)
Utdannings situasjon		
AndelHøyUtd	0.370	(0.99)
Politisk vridning		
AndelHogFRP	-0.418**	(-2.16)
Konstant	-2.011	(-1.02)
Observasjoner	90	
R^2	0.146	

t statistikk i parentes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Regresjonstabellen viser at de fleste fortegnene er slik vi forventet i hypotesene for utredningen. Unntakene er dummyen for medium størrelse på kommunen og andel ikke-vestlige innvandrere hvor koeffisientene har negativt fortegn der vi forventet positivt. Derimot viser regresjonen at det, i likhet med funn fra den tidligere litteraturen, er få av variablene inkludert som viser en signifikant sammenheng. Der andre utredninger har sett en svak signifikant sammenheng mellom andel sysselsatte i kommunen er heller ikke denne variabelen signifikant her.

Unntaket er variabelen som angir kommunens politiske vridning, som er signifikant på et 5 prosentnivå. Det vil si at man ved 95 prosent sikkerhet kan si at andel stemmer til de mer innvandrerkritiske partiene vil påvirke integreringen negativt i disse kommunene. Betaværdien på -0.418 betyr at andel av introduksjonsprogrammets deltakere som er sysselsatt/i utdanning (Y) synker med 0.418 prosentpoeng for hvert prosentpoeng med stemmegivere i den retningen øker. Det betyr at dersom en kommune har 10 prosentpoeng flere 'innvandrerkritiske' stemmer enn en annen, så forventes det at andelen med programdeltakere som går rett til sysselsetting/utdannelse synker med 4,18 prosentpoeng. I den deskriptive statistikken så vi at det er et stort spenn mellom kommunene når det gjelder andel stemmer til de innvandrerkritiske partiene, hvor minimumsverdien er på 12 prosent, og maksimumsverdien er på 61 prosent. Det utgjør en differanse på 49 prosent, som vil si at en – med alt annet likt – forventer at kommunen med færrest FRP og Høyre stemmer ville hatt en 21 prosentpoeng høyere suksessrate.¹¹ Det er altså en betydelig sammenheng.

8.1.3 Sensitivitetsanalyse

I denne seksjonen utfører vi forskjellige spesifikasjonstester for å teste sensitiviteten av våre estimater. Først tester vi hvorvidt resultatene er robuste når eventuelle ekstremobservasjoner utelukkes, dernest tester vi om resultatene endres dersom vi ekskluderer de svært store eller svært små kommunene i datasettet. Til slutt utfører vi analysen i en annen funksjonell form, for å se om resultatene varierer.

Kontrollert for ekstremobservasjoner

Med få observasjoner kan regresjonsestimater være sensitive dersom det inkluderes en eller flere ekstremobservasjoner (Wooldridge, 2013). I tabell 8.2 som viser deskriptiv statistikk for de uavhengige variablene inkludert i regresjonsanalysen ser vi at det for noen av variablene kan være fare for enkelte ekstremobservasjoner. Dette gjelder eksempelvis for andel ikke-vestlige innvandrere, hvor maksimum-verdien er tre ganger standardavviket fra gjennomsnittsverdien. Boksdiagram (Vedlegg C1) av de kontinuerlige variablene viser at det for alle uavhengige variabler, bortsett fra variabelen for politisk vridning, har observasjoner utenfor diagrammets whiskers. Whisker'ne angir variasjon utenfor øvre og nedre kvartil og observasjoner utenfor kan dernest betraktes som utliggere (Illowsky & Dean, 2011). Det er

¹¹ $\Delta y = \beta_x * \Delta x \rightarrow 0.20482 = 0.418 * 0,49$

derimot utfordrende å stadfeste hvorvidt dette er naturlig heterogenitet eller anormal variasjon i datasettet. For et datasett med kun 90 observasjoner må knappheten på observasjoner tas med i vurderingen om hvorvidt de uteliggende observasjonene er «ekstreme» nok til å utelukkes (Gujarati, 2015). Med hensyn til denne knappheten har vi valgt å inkludere alle observasjoner i analysen, men ønsker å teste sensitiviteten av funnene ved å foreta en regresjonsanalyse på datasettet kontrollert for ekstremobservasjoner.

Det er ulike metoder for å håndtere ekstremobservasjoner. Vi benytter oss av *winsorisering*. Det er en foretrukket metode for analyser som bygger på et lite datautvalg fordi ekstremobservasjonene blir modifisert fremfor fjernet (Salkind, 2017).¹² Vi har valgt å *winsorisere* hver variabel med 5% i øvre og nedre del av distribusjonen. Regresjonsanalysen med modifiserte observasjoner vises i Vedlegg C2. Når ekstremobservasjonene er moderert forandres størrelsen på alle koeffisientene, men det er ingen endringer i hvilke variabler som er signifikante. I den modererte modellen er det fortsatt kun variabelen for andel stemmer til innvandrerkritiske partier som er signifikant. Koeffisienten er litt større, men fortsatt innenfor konfidensintervallet for variabelen i den opprinnelige analysen. Det indikerer at regresjonsresultatet ikke er drevet av uteliggerne, som antyder at estimatet er robust for ekskludering av ekstremobservasjoner.

Begrenset datasett

Kommunene i vårt datasett er svært forskjellige, hvor vi sammenligner resultater mellom kommuner som Oslo med over 600 000 innbyggere og Kvæfjord med rundt 3000 innbyggere. Det er derfor verdt å teste hvorvidt estimatene er robuste for et datasett hvor kommunene som er mest forskjellige er utelukket. Vi utfører derfor en regresjonsanalyse hvor kommuner med færre enn 10 000 og flere enn 100 000 innbyggere utelukkes. Vi finner i den modererte regresjonsanalysen (Vedlegg C3) at variabelen for politisk vridning har en noe lavere koeffisientverdi, men at den fortsatt er signifikant på et 5-prosentsnivå og verdien er fortsatt innenfor konfidensintervallet. I tillegg er variabelen for andel med høy utdanning signifikant på et 10-prosentsnivå. Dette ses derimot bort ifra i den videre analysen da utredningen baserer seg på det fullstendige datasettet.

¹² Metoden modifiserer ekstremobservasjoner slik at de nærmer seg de øvrige «normale observasjonene». Gjennom STATA modifiseres ekstremobservasjonene med hensyn på persentilnivåer. En symmetrisk winsorisering på 5% nivå innebærer at observasjoner over utvalgets 95-persentil erstattes av 95-persentilen, og observasjoner under utvalgets 5 persentil erstattes av 5-persentilen (Salkind, 2017).

Forskjellig funksjonell form

I den opprinnelige regresjonsmodellen baserer vi oss på et lineært forhold mellom den avhengige og de uavhengige variablene. For å teste sensitivitetene til våre estimater, ønsker vi å utføre analysen på forskjellige funksjonelle former. Vi utfører dermed analysen med den avhengige variabelen i log (log-lineær), med alle variablene i log (log-log) og med de uavhengige variablene i log (lineær-log). Av vedlegg C4 ser vi at det er signifikant på et 5 prosentsnivå, for alle de funksjonelle forholdene, at politisk vridning påvirker integrering negativt. Tolkningen av koeffisientenes størrelse må derimot justeres etter den funksjonelle formen variablene er på.

8.2 Kvalitative resultater

Som nevnt ved flere anledninger ønsker vi å belyse i hvilken grad myke indikatorer kan forklare variasjonen i integreringsresultater mellom norske kommuner.

I dette kapitlet presenteres de mest relevante funnene fra intervjuene vi har utført med integreringsansvarlige i 15 norske kommuner. Forståelse av teoretiske rammeverk og tidligere forskning i integreringsfeltet viser sterke indikasjoner på at det finnes faktorer som det er utfordrende å undersøke gjennom kvantitative undersøkelser. Derfor ønsker vi, som spesifisert i forskningsmodellen i 5.4, å undersøke i hvilken grad slike myke, mindre målbare, indikatorer kan forklare variasjonen i integreringsresultater hos norske kommuner. Tidligere litteratur og teoretiske rammeverk har dannet grunnlaget for våre hypotesene, som igjen har vært bærende for intervju spørsmålene i den kvalitative delen av oppgaven.

Vi begynner med å presentere resultatene fra spørsmål knyttet til funn fra den kvantitative undersøkelsen, hvor kommunens politiske vridning viste seg å være signifikant for dens integreringskapasitet. Gjennom intervjuene våre har vi i tillegg identifisert fire hovedområder som oppsummerer essensen i datamaterialet vårt. Dette er områder hvor topp- og bunn kommunene enten skiller seg fra hverandre eller hvor intervjuene har avdekket noe som vi anser som betydelig i kommunens arbeid med integrering. Disse fire områdene er 1) administrativ prioritering av integreringsarbeid i kommunen, 2) samarbeid med frivillige organisasjoner, 3) lokalt næringslivs tilstedeværelse og 4) ildsjelers tilstedeværelse.

Tidligere forskning og de teoretiske rammeverkene viser at befolkningenes holdninger synes å være sentralt for hvordan kommunen integrerer. Vi opplevde under intervjuene at for å kvalitativt undersøke direkte hvordan holdninger påvirker integrering ville vi trenge en mer omfattende undersøkelse enn hva gjennomført i denne utredningen. Når vi stilte generelle spørsmål om holdninger har svarene blitt preget av at det kun er integreringsansvarliges *inntrykk* av befolkningens holdninger. Dette inntrykket er naturlig nok påvirket av en rekke faktorer, som eksempelvis integreringsansvarliges omgangskrets eller tilgang og bruk av sosiale medier. Det er derfor vanskelig å basere en analyse på svarene som var av svært subjektiv eller uvitende grad. Gjennom mer indirekte spørsmål, som vil fremlegges ved de fire overnevnte områdene, fikk vi derimot svar som er fortellende om innbyggernes holdninger. Mer om dette i 9.1.6.

Etter at funnene fra hvert område er presentert har vi drøftet betydningen av disse funnene. Drøftingen vil være utgangspunkt for den kvalitative analysen i kapittel 9.

8.2.1 Politisk vridning i kommunen (fra kvantitativ analyse)

I vår kvantitative studie kom det frem at kommuneinnbyggernes politiske vridning er signifikant for kommunens integreringsevne. Vi har derfor lagt til et spørsmål som undersøker viktigheten av lokalbefolkningens politiske vridning.

I følgende delkapittel presenteres svar fra spørsmål 15 i intervjuguiden:

- Mener du at kommuneinnbyggernes politiske vridning kan ha effekt på innvandrereens integrering?

Funn fra toppkommuner (TK)

”Ja, siden dette er anonymt – jeg tror det er en fordel at vi har mange stemmegivere til de mer medmenneskelige partiene (...) Det er riktignok flyktningkontoret som står for de programmene vi tilbyr på integrering, så det er ikke hvilket parti som sitter ved makta som avgjør hva vi tilbyr. Men det sier jo litt om hva slags folk som bor i kommunen vår, at de ikke stemmer på de mest innvandrerkritiske partiene. Det er nok vanskelig å integrere der befolkningen synes innvandreren er en uting – hvem skal da ansette innvandreren? Eller invitere de med på fotballtrening eller bursdag? Det er jo i slike arenaer integrering skjer!”

TK1

”Jeg synes det er vanskelig å si om dette egentlig har noe å si på kommunenivå. Men det er klart – jeg blir jo sjokkert når jeg leser innvandreriendtlige kommentarer på sosiale medier som gjerne er i forbindelse med uttalelser fra ulike partier. Så vidt det er meg bekjent har vi ingen, eller svært få, med slike ytterliggående meninger i kommunen vår. Jeg tror det hadde fungert svært integreringshemmende hvis innvandreren ble møtt med slike meninger.”

TK2

”Her kan jeg kun svare det jeg tenker som en naturlig mekanisme. Kommunens politiske vridning sier jo noe om både hvilken politikk som føres i kommunen, og kanskje viktigere hvilken politikk beboerne ønsker at skal føres. På kommunenivå er hva som skjer i integreringspolitikken ikke så avhengig av hvilket parti som har flertall, men det har jo noe å si på hvor mye det settes på agendaen. Det har jo en symboleffekt at politikerne ser på flyktingene som en ressurs. Beboernes politiske tilhørighet derimot stammer oftest fra nasjonalpolitikken, og der ser en jo rimelig stor variasjon i hvordan en ser på innvandrere. Dersom flestepartene av innbyggerne gjenkjenner seg i de mer innvandrervennlige partiene tyder det jo kanskje på at de er av en mer innvandrervennlig sort selv? Det er jo selvsagt lettere å integreres når de du skal integreres med ikke ser på deg som noe uønsket!»

TK3

”Det har jeg ikke noe grunnlag for å svare på. Virkemidler brukt i integreringen skjer uavhengig av hvem som styrer kommunen”

TK4

Funn fra bunnkommuner (BK)

”Nja, jeg merker jo at det er mye oppmerksomhet rundt enkelte utsagt fra Sylvi Listhaug og andre toppolitikere i media. Det kan ha en negativ effekt med de styggeste uttalelsene. Men jeg tror ikke det har så mye å si på kommunenivå. Her er folk stort sett fornuftige og tyr ikke til ekstreme ytringer for å få viljen sin”

BK1

”Jeg vil ikke gå for mye inn på mine politiske syn, men det er klart at positivitet rundt innvandringsspørsmål, uten at det skal bety spesialbehandling, er motiverende. Jeg tror det har mer med personen å gjøre, enn partiet. Husk at det er små forskjeller mellom norske partier, i hvert fall på kommunenivå”

BK2

”Jeg tror dessverre det har en effekt. Vi har hatt et par uheldige opplevelser i kommunen hvor innvandrere har blitt møtt med hatefulle kommentarer. Jeg kan ikke uttale meg for sikkert for

hvilket parti alle de som kommer med slike kommentarer stemmer, men det er i hvert fall noen av de som er svært åpen om sin tilhørighet til de – hva skal man si –mer kritiske partiene”

BK3

Drøfting

For spørsmålet rundt politisk vridning var det flere av intervjuobjektene som i begynnelsen slet med å svare, og noen motsatte seg fra å komme med et svar. Dette anser vi som naturlig da spørsmålet krever svar for hva en som integreringsansvarlig *tror*, og kanskje ikke noe en reflekterer rundt i sitt daglige arbeid. Toppkommunene var noe mer villige til å reflektere rundt spørsmålet. Essensen i svarene var likevel den samme for både topp og bunnkommunene; befolkningens politiske vridning kan si noe om deres holdninger til innvandrere som påvirker hvor imøtekommende lokalbefolkningen er.

I tillegg fremheves det i flere av intervjuene at det ikke har stor praktisk betydning i hverdagsarbeidet hvilket parti som styrer, men at lederskikkelser med positive holdninger som motiverer både integreringsapparatet og flyktningene er av betydning.

8.2.2 Administrativ prioritering av integreringsarbeidet

Tidligere forskning peker på at integreringsarbeidets forankring og prioritering blant ansatte og tillitsvalgte i kommunen kan være en forklarende variabel. Det er derfor lagt fokus på å avdekke i hvilken grad integreringsansvarlig i hver intervjukommune mener introduksjonsprogrammet og annet integreringsarbeid er prioritert av øvrige i kommunen.

I følgende delkapittel presenteres svar fra spørsmål 6 og 14 i intervjuguiden:

6. Mener du saker i introduksjonsprogrammet og integreringsarbeid for øvrig prioriteres av kommunestyret og øvrige i kommunen? Utdyp.

14. Avslutningsvis, hva mener du har vært den største suksessfaktoren i integreringsarbeidet av flyktninger?

Funn fra toppkommuner (TK)

”Introduksjonsprogrammet og integreringsarbeid for øvrig prioriteres av kommunestyret og øvrige i kommunen. Alle i kommunen har sitt ansvar overfor flyktningene. Når det gjelder politikerne er de positivt innstilt, men ikke særlig aktive i arbeidet med på flyktningfronten. Men i administrasjonen er det stort engasjement for flyktningene.”

TK1

”Det er sterk lederforankring, og veldig stort engasjement i ledelsen om hvordan vi skal jobbe med integrering. Ordføreren har sagt at kommunen skal bli best i Norge på å ta i mot flyktninger. Rådmann som har sagt at alle skal delta i kommunen. Ordfører og Rådmann har sammen etablert et integreringsrådslag. Det består av 15 deltakere av ulike nasjonaliteter som tilsammen har hatt syv møter med ordfører og rådmann for å få en stemme på hva flyktningene er opptatt av.

Den største suksessfaktoren er altså at integreringsarbeidet har vært sterkt forankret hos rådmannen. Han er innstilt på at arbeidet skal gjøres på en skikkelig og god måte. Politisk og administrativt er integreringsarbeidet toppforankret og prioritert. Når det er prioritert på det nivå spres budskapet i organisasjonen, altså kommunen, om at dette arbeidet er viktig. Her skal alle i kommunen bidra.”

TK2

”Suksessfaktor nummer én for integreringsarbeidet er tilliten flyktningetjenesten, kommunen og voksenopplæringen har blant flyktninggruppen i dag. Den kommer av at arbeidet er prioritert. Brukerundersøkelser vi gjorde for to år siden viser at flyktningene har usedvanlig stor tillit til kommunen. Det er veldig hyggelig, men først og fremst helt nødvendig om vi skal gjøre en god jobb.”

TK3

”Integreringsarbeidet er prioritert. Det er veldig stor politisk velvilje for arbeidet. Vi har godt samarbeid med andre tjenester i kommunen, og de stiller med praksisplasser”

TK4

”Den største suksessfaktoren er absolutt den organisering vi har her i kommunen. Måten vi organiserer arbeidet, og hvordan vi samarbeider i kommunen. Og vi er mange som jobber med integrering. Jeg må bare si det, jeg har verdens mest spennende jobb.”

TK5

Funn fra bunnkommuner (BK)

”Det er overhodet ingen interesse for det vi holder på med i resten av kommunen. I taler på 17.mai sies det fine ting om integrering, men i praksis hører vi ingenting fra resten av kommunen i løpet av året.”

BK1

”Jeg kan vel ikke forventet større oppmerksomhet blant politikerne eller administrasjonen, de har sine egne oppgaver. Det er vi som jobber med innvandring og integrering i kommunen som har ansvaret.”

BK2

”Integreringsarbeidet er prioritert på lik linje med andre saker. Og vi har blitt flinke til å kommunisere mellom avdelinger i kommunen, det hjelper nok på at arbeidet oppfattes som prioritert. Men jeg må innrømme at et større engasjement fra lederne i kommunen kunne skapt større engasjement.”

BK3

”Nja, ikke i spesielt stor grad. Det blir jo fokus på integrering i forbindelse med store mediasaker, men da er det mer for show at saken blir tatt opp. Når det kommer til det dagligdagse integreringsarbeidet er det ikke en prioritet i kommunen.”

BK4

Drøfting

Kommunens prioritering og forankring av integreringsarbeidet viser seg å være det området hvor topp- og bunnkommunene skiller seg tydeligst fra hverandre. Representantene fra toppkommunene sier ikke bare at ledelsens holdning, forankring og prioritering av integreringsoppgaver er viktig på spørsmål knyttet til området. Flere av representantene svarer også fritt (spm. 14) at det er *den* viktigste faktoren for kommunens integreringssuksess. Tilsvarende svarer flere av representantene fra bunnkommunene at integreringsoppgaver er lavt eller middels prioritert i deres respektive kommuner. Vi ser altså et klart skille mellom svarene til topp- og bunnkommunene for dette området.

8.2.3 Tilstedeværelse og samarbeid med lokalt næringsliv

Tidligere forskning har pekt på at arbeidsmarkedsforholdene i kommunen kan være en del av forklaringen for variasjonen i kommunene. I denne studien har de integreringsansvarlige fått spørsmål om faktorer utover sysselsettingsgrad, som kommunens samarbeid med næringslivet og hvilken type arbeid det finnes i kommunen, kan påvirke integreringsresultatet.

I følgende delkapittel presenteres svar fra spørsmål 10 i intervjuguiden:

10. Mener du at lokalt næringsliv bidrar til at deltakere av introduksjonsprogrammet blir integrert?

a) Hvis ja, utdyp. Hvordan bidrar lokalt næringsliv?

b) Hva motiverer det lokale næringslivet til å bidra?

Funn fra toppkommuner

”Ja, lokalt næringsliv er viktig. Men vår kommune har ett sentrum, og ellers preget av spredt bebyggelse. Utover i kommunen er det ingen store arbeidsgivere. Og små bedrifter med få ansatte skal tjene penger. De er veldig velvillig innstilt, men de trenger i stor grad faste rammer fra kommunen, og en fast kontaktperson som står for oppfølging. Så lenge det er på plass, så fungerer bedriftene godt i integreringsarbeidet. Våre innbyggere, som også er bedriftslederne, tenker jo at de har et ansvar for flyktningene. Samtidig er det gode økonomiske muligheter for bedriftene å lære opp de nyansatte. Det er arbeidskraft man ellers ikke har enkel tilgang til på bygda”

TK1

”Lokalt næringsliv er veldig viktig. Bedriftene i kommunen setter et naturlig krav til utdanning. I vår kommune er det en satsing på at utdanning, og at det er den viktigste veien for integrering. Vi er lei av det man tror det finnes på lettvinne løsninger for flyktninger. De blir tilbudt midlertidighet og andre halvveis løsninger. De er sist inn i arbeidsmarkedet og først ut igjen. Vi satser på å gjøre de konkurransedyktig i arbeidsmarkedet, og det er som oftest gjennom et fagbrev! Vi har gode statistikker som beviser at denne satsningen fungerer.”

TK2

”Ja da. Vi kartlegger folks kompetanse og ønske om fremtidig karriere. Vi tar så kontakt med relevante bedrifter og spør om flyktningene kan få praksisplass, og det får de. Lokale frisørsalonger, forretninger og matbutikker har vi avtaler med.»

TK3

”Det som betyr mest er hva slags arbeidsmarked som finnes i kommunen. I små kommuner med få og lite mangfoldige arbeidsplasser kan man likevel ha et arbeidsmarked som egner seg for flyktningene. I større kommuner er det naturlig å tenke at det er mer mangfold, men i vår kommune, som er en større kommune, har vi en hjørnesteinsbedrift, som er en kompetansebedrift. Så her har vi nesten ikke arbeidsplasser som ikke krever spesialkompetanse. Så det er sammensetningen av arbeidsmarkedet som teller, ikke størrelsen. For å sørge for yrkesdeltakelse må vi derfor gi de kompetanse til å kunne bidra i bedriften – bedrifter kan ikke ta inn folk for å være greie, det er ikke bærekraftig. For vår del har implikasjonen vært å satse på å utdanne flyktningene. Gjerne i yrkesfag.”

TK4

Funn fra bunnkommuner

”Næringslivet er absolutt viktig. Veldig mange utdannede flyktninger som blir utplassert på byggeplasser har fått tilbud om fast arbeid. Veldig stor del av næringslivet er åpen for å ta i mot her. Det som motiverer bedriftene til å ta inn flyktninger er først og fremst at de sier de selv må ta samfunnsansvar slik at flyktninger blir en del av det ytende samfunnet.”

BK1

”Ja, næringslivet bidrar. Vårt system er satt opp slik at flyktningene er tre dager i norskundervisning, også to dager ute (les. hos en bedrift) i språkpraksis. De som er i språkpraksis og gjør en god jobb, de blir ansatt som vikarer og får jobb etterhvert. Det gjelder både privat og kommunalt. De aller fleste sier ja til å ha flyktninger inne på språkpraksis. Kun de aller minste som sier nei.

Det som motiverer bedriftene er et ønske om å bli kjent, og vi har en veldig dyktig koordinator ansatt i kommunen som har jobbet med å få flyktninger ut praksis. Vedkommende trygger bedriftene. Det er mange som sier ja, det er jo god reklame det vet du. Vi konkurrerer jo ofte i det markedet med Nav, men Nav klarer ikke følge deltakerne på samme måte som vi gjør. Alle våre lærere og koordinatorene er på bedriftsbesøk hver uke og snakker med bedriftslederne.”

BK2

“Samarbeid med næringslivet er selvfølgelig viktig, men vi skulle gjerne ha sett større engasjement fra bedriftene. Det var større engasjement før, og endringen kommer nok av at norsk økonomi generelt går tregere om dagen, og bedriftene ikke har mulighet til å bruke ressurser på praksisplasser og lignende.”

BK3

Drøfting

Vi finner ikke tydelige skiller mellom topp- og bunnkommuner hva gjelder tilstedeværelse og samarbeid med næringslivet. Dette betyr ikke at næringslivets tilstedeværelse ikke er viktig, tvert i mot viser sitatene at både topp- og bunnkommuner mener næringslivets tilstedeværelse er viktig for å bedre integreringsresultatene.

8.2.4 Samarbeid med frivillige organisasjoner

I tidligere forskning pekes det også på at kommunens samarbeid med frivillige organisasjoner, og disse organisasjonenes tilbud, kan påvirke integreringsutfallet. Vi har derfor spurt de

integreringsansvarlige om viktigheten av organisasjoner som Røde Kors, Flyktninghjelpen, lokallag og lignende.

I følgende delkapittel presenteres svar fra spørsmål 11 i intervjuguiden:

- 11.** Mener du at frivillige organisasjoner og/eller lokallag bidrar til at deltakere av introduksjonsprogrammet blir integrert?
- a) Hvis ja, utdyp. Hvordan bidrar frivillige organisasjoner og lokallagene?
 - b) Hva motiverer disse til å bidra?

Funn fra toppkommuner (TK)

«Ja, frivillig organisasjoner er veldig viktig. Lag og fritid er en veldig viktig del av hverdagen til innbyggerne. Vi har en ansatt koordinator som har ansvar for å holde kontakt med alle lagene i kommunene slik at introduksjonsprogramdeltakerne får all informasjon de trenger for å kunne delta (...). Idrettslagene i kommunen er veldig viktig for å få folk ut. For mange flyktninger fungerer det bra. Men det er mange andre frivillige organisasjoner også: Husmorlag, bondekvinnelag, sjakkklubb. De er også på banen. Alle flyktninger spiller ikke fotball. Jeg kan også nevne at det er veldig stor aktivitet i kommunen når det kommer til musikk. Det samme gjelder ekstremспорт. Så idrett er viktig, men det er også veldig mye annet som er viktig for å gi godt nok sosialt tilbud til flyktningene.»

TK1

«Frivillige organisasjoner har mye å si. Vi har masse frivillighet og interesse for å hjelpe i kommunen. Pensjonister er flinke til å spille brett og lage vafler.»

TK2

«Ja, de bidrar. Det har blitt så vanlig med flyktninger her at det har ikke blitt den store nysgjerrigheten som nye kommuner har. Det skal ikke bli en stor happening og spesielløsninger for flyktningene. Det er vi ikke glad i. Selv om tanken er god ønsker vi først og fremst og få dem inn i det vanlige, daglige arbeidet i organisasjoner. For barn og unge er det veldig greit å få til Det er større utfordringer med voksne og idrett. Fritidsbegrepet er fremmed for en del av kulturene som kommer. Men selv om det er lavere andel voksne som er med på idrett, er de veldig glad i å stille opp. Til helga er det stor fotballkonkurranse. Da stiller 15 fra innvandrertjenesten som skal stå i kiosk og passe banen.»

TK3

Funn fra bunnkommuner (BK)

”Nei, frivillige organisasjoner og idrettslag har i veldig liten grad effekt. Utenom andregenerasjon. For andregenerasjonsinnvandrere blir en naturlig del av lag, med venner og trenere. Mens voksne som kommer, de lar seg ikke aktivisere på samme måte.”

BK1

”Vi prøver å få foreldrene til å bli med på trening til barna, og hjelpe til med organisering rundt laget slik at vi bruker foreldrene og involvere de når de allerede er der. Men det er vanskelig. Siden det i realiteten ikke skjer i stort omfang er jeg usikker på effekten lokallagene har på integreringen.”

BK2

”Jeg tror ikke det har så mye å si. Røde Kors sine tiltak er gode, men det er til syvende og sist vi som står med den store jobben. Og om vi ikke støtter idrettslagene blir det heller ikke noe idrett på flyktningene. Så selvfølgelig, det hjelper at de er der, men det er kommunens ansvar å integrere flyktningene slik systemet er.”

BK3

Drøfting

Hva gjelder viktigheten av frivillige organisasjoner og idrettslag gir topp- og bunnkommunene også tydelige forskjellige svar. Toppkommunene har svært lange svar på dette spørsmålet, hvor de gledelig forteller mye om kulturtilbudet i kommunen, som er fortellende for hvor viktig de anser samarbeidet. Samtidig viser svarene fra bunnkommunene at troen på det frivillige er laber. At idrettslag og andre kulturtilbud betegnes som mindre viktig for flyktningenes integreringsprosess kan ha med befolkningens holdninger knyttet til å integrere gjennom nettopp slike tiltak. Det er tross alt kommunens befolkning som er trenerne, lærerne og deltakere på kommunens fotballag og klarinettkurs.

8.2.5 Ildsjelens rolle i integreringsarbeidet

En ildsjel defineres som en enkeltperson med et brennende engasjement for en sak eller et prosjekt (NAOB, 2018). I studien har vi valgt å skille ildsjeler fra frivillig organisasjoner. Dette fordi i mindre kommuner kan det tenkes at enkeltpersoner har stor betydning for integreringsarbeidet, uavhengig av om vedkommende jobber organisert.

I følgende delkapittel presenteres svar fra spørsmål 12 i intervjuguiden:

12. Finnes det enkeltpersoner, såkalte 'ildsjeler', som bidrar til god integrering i kommunen?

- a) Hvis ja, utdyp. Hva slags engasjement? Hvordan bidrar ildsjelene?
- b) Hva motiverer ildsjelen?

Funn fra toppkommuner

"Ja, det finnes, men i vår kommune er det en gruppe mennesker som deltar i veldig mange lag og organisasjoner, så du treffer igjen de samme menneskene alle steder. Vi har ingen som utpeker seg som det ene som gir mest innsats, det er jevnt god innsats hele veien. Ildsjeler holder en stund, også forsvinner de. Det er farlig å bli avhengig av dem. Det vi ser trengs er det jevne arbeidet over tid som flere må delta på. Ting skal skje jevnt og trutt."

TK1

"I vår kommune er integreringsarbeidet en vanlig ting. Det er ikke tre personer med overtenning som blir den avgjørende faktoren for om det går bra eller ikke. Så det er vanskelig for oss å identifisere om enkeltpersoner drar. Det kan jeg ikke se."

TK2

"Å ta imot flyktninger er normalisert hos oss. Man skal ikke klappe i gatene hver gang vi får inn en ny flyktning. Det er vanskelig å si om vi har ildsjeler som bidrar i integreringsarbeidet. Det klarer jeg ikke uten videre."

TK3

"I den grad man kan kalle de aktive i idrettslagene og fritidsgruppene ildsjeler, så ja. Disse aktive er en svært viktig del av integreringen. Men de er jo der først og fremst tilstede på disse arenaene aktiviteten de synes er givende, ikke for å integrere flyktninger."

TK4

Funn fra bunnkommuner

"Ikke som vi kjenner til. Vi opplever nok ikke at det er et stort engasjement fra enkeltpersoner."

BK1

"Nei, det er en av baksidene med store kommuner. Vi fanger ikke opp slikt."

BK2

"Det er en dame som er spesielt engasjert. Det er klart jeg ikke ville vært henne foruten. Men i det store bildet vet jeg ikke hvor mye det har å si."

BK3

Drøfting

Hverken topp- eller bunnkommunene fremhever ildsjeler som en avgjørende faktor i integreringsarbeidet. Flere påpeker at problemet med ildsjeler er at akkurat som en flamme så vil engasjementet til vedkommende etterhvert svinne hen. Den ustabiliteten er ikke ønskelig. Toppkommunenes holdninger til ildsjeler er i stor grad preget av at man ikke ønsker å spesialbehandle noen, og at det å ta i mot flyktninger er normalisert i kommunen. I bunnkommunene trekkes ikke dette frem. I intervjuene med bunnkommunene tenderer det mot at ildsjelene ikke har mye å si, uten videre forklaring.

9. Analyse og diskusjon

I dette kapittelet vil vi analysere og diskutere hvordan de kvantitative og kvalitative funnene forelagt i de to foregående kapitlene kan besvare vår problemstilling. I tillegg presenteres implikasjoner av dette studiet, samt forslag for fremtidige studier. Til slutt adresserer vi gjeldende begrensninger.

Med bakgrunn i datamateriale og funn mener vi at vi er i stand til å si noe om studiens problemstilling: *Hvilke lokale forhold kan forklare variasjonen i integreringsresultatene mellom norske kommuner?* For å besvare dette spørsmålet er det ikke tilstrekkelig å liste faktorene som gjennom den kvalitative og kvantitative tilnærmingen er identifisert som signifikante eller viktige. Vi må vurdere hvorvidt det er rasjonelt at faktorene er betydelige. Rasjonalitets- spørsmålet vil her besvares ved å vurdere *hvorfor* og *hvordan* faktorene er av betydning gjennom rammeverkene presentert i kapittel 3.

9.1 Lokale faktorer identifisert som betydelige

9.1.1 Holdninger etter partipolitisk tilhørighet

I den kvantitative delen av studiet undersøkte vi hvorvidt en rekke variabler for lokale kommuneforhold signifikant korrelerte med samme kommunes integreringsresultat. Regresjonsanalysen fortalte oss at variabelen for kommunens politiske vridning, altså andel stemmer til de politiske partiene FRP og Høyre var signifikant. Vi inkluderte denne variabelen med bakgrunn i undersøkelsene redegjort for i 6.2.2 som viser at velgerne til disse partiene innehar de mest negative holdningene mot innvandrere, med utgangspunkt i hypotesen om at lokalbefolkningens holdninger er bestemmende for integreringsresultatet.

Det er utfordrende å isolere hvorvidt den signifikante sammenhengen faktisk skyldes lokalbefolkningens holdninger. Den negative sammenhengen mellom integrering og andel høyrevridde stemmer kan skyldes andre årsaker enn holdninger. Eksempelvis vil en høyere andel stemmegivere i denne retning tilsi en høyere andel seter i kommunestyret. En kunne intuitivt tenke seg at et alternativt årsaks-virkningsforhold er at politiske integreringstilbud varierer med ulikt partipolitisk flertall i kommunestyret. Her er det derimot viktig å huske på at integreringspolitikken med introduksjonsprogrammet i spissen følger nasjonal lovgivning,

med klare statlige krav og hvor merutgiftene knyttet til integrering dekkes gjennom øremerkede tilskudd. Der kommunene har autonomi knyttet til introduksjonsprogrammet er bestemmelsesretten lagt til de ansvarlige - enten NAV, kommunalt flyktningkontor eller voksenopplæringen. Alle politisk uavhengige.

Norske partier har tydelige, partifestede meninger om innvandring. En persons partipolitiske preferanse følger gjerne ens ideologiske synspunkt, hvor holdninger i stor grad inngår (Maio & Olson, 2005). Med en befolkning som i økende grad bryr seg om partienes innvandringspolitiske ståsted (SSB, 2017b), er det naturlig at folkets holdninger til innvandrere også i økende grad gjenspeiles i deres politiske tilhørighet. Det er derfor sannsynlig at den signifikante sammenhengen mellom integrering og politisk orientering faktisk skyldes lokalbefolkningens holdninger til innvandrere.

Denne tolkningen får vi til dels bekreftet i den kvalitative delen av studiet. Flere av de integreringsansvarlige påpeker at partipolitisk flertall ikke er av stor betydning for integreringspolitikken som faktisk føres, men at kommunens politiske vridning heller avslører bakenforliggende mekanismer som kan virke integreringsfremmende eller -hemmende. Eksempelvis:

«Kommunens politiske vridning sier jo noe om både hvilken politikk som føres i kommunen, og kanskje viktigere hvilken politikk beboerne ønsker at skal føres» - Toppkommune

«Men det sier jo litt om hva slags folk som bor i kommunen vår, at de ikke stemmer på de mest innvandrerkritiske partiene.» - Toppkommune

«Jeg tror dessverre det har en effekt. Vi har hatt et par uheldige opplevelser i kommunen hvor innvandrere har blitt møtt med hatefulle kommentarer.» - Bunnkommune

Vi setter dermed det følgende:

Lokalt forhold 1: Kommunens politiske vridning, instrumentelt for lokalbefolkningens holdninger til innvandrere, er med på å forklare variasjonen i integreringsresultatet.

Denne faktoren kan være med på å forklare hvorfor variabelen for kommunens arbeidsmarked, som en intuitivt ville tenkt seg var svært viktig, ikke er signifikant i denne studien, og kun har forklart lite av variasjonen i tidligere studier. Dersom det er et flertall av lokalbefolkningen,

og da også arbeidsgiverne, som er uenige i at «innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv» (ref. Kapittel 6.2.3) virker arbeidsmarkedets sysselsettingsgrad irrelevant. Det er ingen kommuner i Norge hvor det kun er innvandrere som går arbeidsledige (SSB, 2016), så dersom en mulig arbeidsgiver er mer innvandrerkritisk har han eller hun alltid et annet alternativ enn innvandrerens.

9.1.2 Administrativ prioritering av integreringsarbeidet i

Den neste variabelen vi skal vurdere om kan være av betydning er nært tilknyttet kommunens politiske vridning. Flere av integreringsansvarlige fra kommunene diskuterte at en annen årsak til at politisk vridning kunne være betydelig er fordi flere innvandringsrestriktive politikere kan resulterer i mindre politisk forankring for integreringsarbeidet i kommunestyret: *«På kommunenivå er hva som skjer i integreringspolitikken ikke så avhengig av hvilket parti som har flertall, men det har jo noe å si på hvor mye det settes på agendaen»* - Toppkommune

Det leder oss til forholdet hvor vi tydeligst identifiserte avvik mellom topp- og bunnkommunene, nemlig administrativ prioritering og forankring av integreringsarbeid i kommunen. Der toppkommunene gjennomgående beskriver sterkt og stabilt engasjement fra kommunestyret og administrasjonen, forteller bunnkommunene om det motsatte – der engasjement er forbeholdt de sjeldne anledninger:

”Det er sterk lederforankring, og veldig stort engasjement i ledelsen om hvordan vi skal jobbe med integrering. Ordføreren har sagt at kommunen skal bli best i Norge på å ta i mot flyktninger» - Toppkommune

”Det er overhodet ingen interesse for det vi holder på med i resten av kommunen. I taler på 17.mai sies det fine ting om integrering» - Bunnkommune

Vi setter dermed:

Lokalt forhold 2: Hvor forankret integreringsarbeidet er hos kommuneadministrasjonen kan forklare variasjonen mellom kommunene.

Som diskutert tidligere, og i tråd med hva kommunene reflektere rundt spørsmålet om politisk vridning, kan en trekke tråder mellom grad av forankring og kommunestyrets holdninger til innvandrere. Det indikerer med det at i tillegg til lokalbefolkningens holdninger, så spiller det offentligets holdninger en viktig rolle i integreringsarbeidet.

9.1.3 Lokalt næringsliv

En tredje samfunnsfære som viser seg å være viktig for en kommunes integrering er det lokale næringslivet. Intervjuene viser at det ikke er klare skiller mellom næringslivets tilstedeværelse i topp- og bunnkommunene. Vi finner imidlertid interessant informasjon om holdninger. Toppkommunene viser en holdning om at utdanning er viktigste vei å gå, gjerne gjennom fagbrev og yrkesutdanning, for å gjøre flyktningene relevante for kommunens næringsliv. Det er fokus på å bruke ressurser på utdanning, slik at innvandrerne er forberedt på å fylle arbeidsplasser der det er behov. Det tyder på et næringsliv som anser integrering av innvandrere som verdiskapende.

«De er sist inn i arbeidsmarkedet og først ut igjen. Vi satser på å gjøre de konkurransedyktig i arbeidsmarkedet, og det er som oftest gjennom et fagbrev!» - Toppkommune

«For å sørge for yrkesdeltakelse for innvandrerne må vi derfor gi de kompetanse til å kunne bidra i bedriften. Bedrifter kan ikke ta inn folk for å være greie, det er ikke bærekraftig» - Toppkommune

Bunnkommunene, i motsetning, setter mer fokus på hvordan næringslivet i kraft av deres samfunnsansvar kan bidra i integreringen. Her anser man bedriften som et hjelpemiddel for at innvandrerens skal integreres, fremfor å fokusere på å skape et gjensidig ansettelsesforhold som begge kan nyte godt av.

«Det som motiverer bedriftene til å ta inn flyktninger er først og fremst at de sier de selv må ta samfunnsansvar» - Bunnkommune

«Samarbeid med næringslivet er selvfølgelig viktig, men vi skulle gjerne ha sett større engasjement fra bedriftene. Det var større engasjement før, og endringen kommer av at norsk økonomi generelt går tregere om dagen, og bedriftene ikke har mulighet»- Bunnkommune

Denne distinksjonen mellom topp- og bunn kommunene er ikke like klar som det vi så med administrativ forankring. Likevel, det er påfallende at alle toppkommunene fokuserer på kompetansedrevne ansettelser for næringslivet, i mens de fleste bunnkommunene nevner samfunnsansvar. Dette utgjør to svært forskjellige motivasjoner for næringslivets ansettelser, som igjen vil påvirke hva slags krav næringslivet stiller det offentlige tilknyttet korrekt kapasitetsbygging og utdanning. Vi mener derfor det er nærliggende å definere følgende myke indikator som betydningsfull for de varierende resultatene:

Lokalt forhold 3: Et næringsliv som anser ansettelse av innvandreren som en ressurs, fremfor som et samfunnsansvar, kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene.

9.1.4 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoners deltakelse i integreringsarbeidet tyder også på å være viktig for integreringen av introduksjonsprogrammets deltakere. Også her finner vi klare skiller mellom svarene til topp- og bunnkommunene. Integreringsansvarlige fra toppkommunene har stor tro på at de frivillige organisasjonene er en viktig bidragsyter for suksessfull integrering, og viser til svært aktive frivillige organisasjoner og stort tilbud av lokallag.

«Så idrettslagene i kommunen er veldig viktig for å få folk ut. For mange flyktninger fungerer det bra. Men det er mange andre frivillige organisasjoner også: Husmorlag, bondekvinnelag, sjakkklubb. De er også på banen. Alle flyktninger spiller ikke fotball.» - Toppkommune

I tillegg nevnes konkrete tiltak som sørger for godt samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten. Dette kan igjen knyttes opp mot den administrative forankringen integreringsarbeidet har. De på topp beskriver et delt ansvar for inkluderingen, der kommunen og organisasjonene befinner seg i et gjensidig avhengighetsforhold. Kommunen stiller krav, muliggjør og rettleder de frivillige, de frivillige tilbyr arenaer hvor integreringen kan skje.

«Vi har en ansatt koordinator som har ansvar for å holde kontakt med alle lagene i kommunene slik at introduksjonsprogramdeltakerne får all informasjon de trenger» - Toppkommune

«Flyktningene skal gli naturlig inn i arbeidet. Det passer vi på når det kommer til tiltak fra frivillig organisasjoner.» - Toppkommune

Bunnkommunene, på den andre siden, uttrykker påfallende tvil til at frivilligheten kan bistå i integreringsarbeidet, eksempelvis: *«Nei, frivillige organisasjoner og idrettslag har i veldig liten grad effekt»* - Bunnkommune

Det kan tyde på at den lille tiltroen til dels skyldes et mindre aktivt frivillig miljø og til dels et mindre tett samarbeid mellom kommunen og de frivillige organisasjonene - *«men det er til syvende og sist vi som står med den store jobben.»* - Bunnkommune. Dette kan tyde på at

bunnskommunene har en mindre enhetlig tilnærming til integreringsoppgaven, med rigid ansvarsfordeling og mindre grad av samarbeid på tvers av disipliner: «(...)det hjelper at de er der, men det er kommunens ansvar å integrere flyktningene slik systemet er.» - Bunnkommune

Den påfallende forskjellen i grad av tiltro og fokus på samarbeid mellom topp- og bunnkommunene vitner om at de frivillige organisasjonene kan være med på å forklare variasjonen vi ser mellom kommunene. Vi setter derfor det følgende som et siste betydelig lokalt forhold:

Lokalt forhold 4: Sterkt tilstedeværende frivillige organisasjoner som samarbeider godt med integreringsansvarlige i kommunen er en suksessfaktor som skiller kommuner fra hverandre.

Igjen blir holdninger et tema, fordi det er sannsynlig at grad av frivillighet i en kommune til dels kan speile lokalbefolkningens integreringsvilje og holdninger.

9.1.5 Ildsjeler

I tilknytning til spørsmålet om frivillige organisasjoner drøfter vi også ildsjelens rolle i integreringsarbeidet. Hverken topp- eller bunnkommunene anser ildsjelens rolle som avgjørende, og svarene skiller seg ikke tydelig fra hverandre. Vi finner dermed ikke grunnlag for å si at ildsjeler kan forklare variasjonen i integreringsresultater mellom norske kommuner.

9.1.6 Bemerkninger

Vi har dermed identifisert fire lokale forhold som sammen kan forklare variasjonen en ser mellom norske kommuner i dag (gjengitt under).

Lokale forhold som forklarer variasjonen i integreringsresultater mellom kommuner:

Lokalt forhold 1: Kommunens politiske vridning, instrumentelt for lokalbefolkningens holdninger til innvandrere, er med på å forklare variasjonen i integreringsresultatet.

Lokalt forhold 2: Hvor forankret integreringsarbeidet er hos kommuneadministrasjonen kan forklare variasjonen mellom kommunene.

Lokalt forhold 3: Et næringsliv som anser ansettelse av innvandreren som en ressurs, fremfor som et samfunnsansvar, kan forklare noe av variasjonen mellom kommunene.

Lokalt forhold 4: Sterkt tilstedeværende frivillige organisasjoner som samarbeider godt med integreringsansvarlige i kommunen er en suksessfaktor som skiller kommuner fra hverandre.

Det er verdt å merke seg at de identifiserte mulige forklaringene henger tett sammen. Lokalbefolkningens politiske vridning påvirker hvor forankret arbeidet er i kommunen ved at vridningen bestemmer hvem som sitter ved makten. Næringslivet trenger en myndighet som sørger for kapasitetsbygging, og en trenger et næringsliv med holdningen om at «Innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv» (ref. Holdningsundersøkelsene referert til i 6.2.3). Frivilligheten trenger en lokalbefolkning med holdninger som tilsier at de ønsker å bidra og forankring i kommunen for å sikre godt samarbeid. Dette kan tyde på at en i integreringen trenger en helhetlig tilnærming hvor man får med hele kommunen på laget.

9.2 Hvordan faktorene påvirker integreringen

Vi har nå identifisert fire variabler vi mener det er grunnlag for å hevde at er med på å forklare variasjonen en ser i integreringsresultatene til norske kommuner. Den videre drøftingen vil gå på å vurdere om det er rasjonelt at faktorene er av betydning. Dette vil analyseres ved å stille spørsmål rundt *hvilke* påvirkningskilder faktorene har innvirkning på gjennom Kuhlman's *determinanter for integrering*, og *hva* faktorene gir innvandreren gjennom Ager og Strangs *elementer i integrering*. På den måten får vi besvart *hvorfor* og *hvordan* faktorene er viktige, og med det argumentert for at de utvalgte variablene svarer på vårt forskningsspørsmål: *Hvilke lokale forhold kan forklare variasjonen i integreringsresultatene mellom norske kommuner?*

9.2.1 Faktorene i lys av Kuhlman's determinanter

Kuhlman's determinanter (1990) for integreringsresultater hjelper oss i å forstå hvilken brikke de identifiserte lokale forholdene spiller i det sammensatte bildet som bestemmer et individs integreringsresultat. Rammeverket identifiserer fire determinanter for integreringens utfall: *Karakteristikk ved flyktningen, flukt-relaterte faktorer, vertsrelaterte faktorer og politikrelaterte faktorer*. I tillegg mellomkategorier *opphold i vertslandet og ikke-økonomiske dimensjoner av integrering*.

Den åpenbare determinanten å plassere de fire lokale forholdene vi har identifisert under er under determinanten *de vertsrelaterte faktorene*, som handler om hvorvidt verten har kapasitet til å imøtekomme flyktningen. Et næringsliv som har reell etterspørsel for flyktningene fremfor kun sosial motivasjon, er et eksempel på kommunens innvandringskapasitet. Tilsvarende for hvorvidt spekteret av frivillige organisasjoner eller kommuneadministrasjonen

har mulighet til å ivareta flyktningens interesser. Kuhlman definerer videre holdninger som en tydelig del av denne determinanten, hvor det er sentralt hvorvidt befolkningen velvillig aksepterer innvandrerens som en del av lokalsamfunnet.

Funnene våre fra intervjuene med integreringsansvarlige argumenterer derimot også for at de utvalgte lokale forholdene kan påvirke gjennom andre determinanter, da gjennom *karakteristikk ved flyktningen, politikkrelaterte faktorer og opphold i vertslandet*.

Det er *karakteristikk ved flyktningen* som gjør at størrelsen på integreringsoppgaven varierer. Eksempelvis vokser integreringsoppgaven i takt med hvor annerledes etno-kulturelle bakgrunnen til flyktningen er fra den i vertslandet. Denne avstanden kan minimeres gjennom en aksepterende befolkning. De identifiserte lokale forholdene bidrar dermed til at negative effekter denne determinanten kan ha forminskes. For *politikkrelaterte faktorer* vil spesielt *Lokalt Forhold 2: Administrativ forankring* være av betydning. Der introduksjonsloven er en nasjonal obligatorisk ordning, vil i hvor stor grad integreringssaken er forankret i kommunestyret fravike fra kommune til kommune.

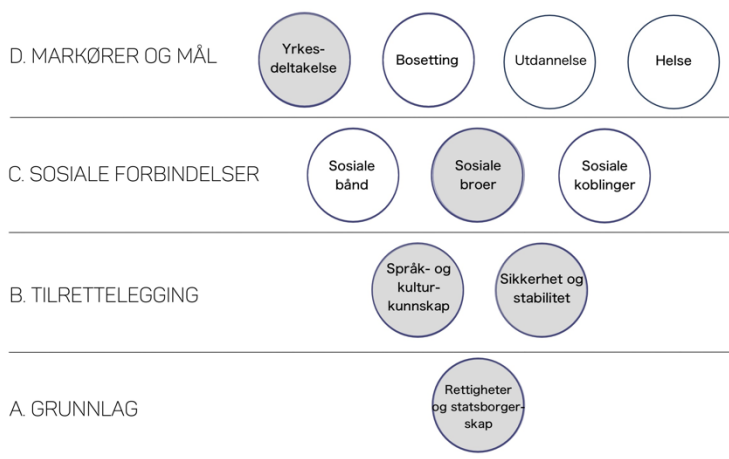
Til sist påvirker faktorene også mellomkategorien *opphold i vertslandet*, hvor lengden og opplevelsen av oppholdet i mottakerlandet virker inn på integreringen. I vårt studium blir den avhengige variabelen målt på samme tidspunkt for alle flyktningene, et år etter endt introduksjonsprogram. Det som er relevant i dette tilfellet er da hvor lang tid det tar mellom ankomst og oppholdstillatelse, og hvordan denne tiden er opplevd. Spesielt *Lokalt Forhold 1: Politisk vridning (befolkningens holdninger)* og *4: Frivillige organisasjoner* kan ha stor innvirkning på innvandrerens opphold. Frivillige organisasjoner som Røde Kors gir innvandrerens et sted å gå til, imens en venter på oppholdstillatelse, noe som kan redusere følelsen av isolasjon. En befolkning med en mer innvandrervennlig holdning kan gjøre at innvandrerens blir møtt med mindre fremmedgjøring.

Det er derfor tydelig at de fire identifiserte faktorene spiller en betydelig rolle for integreringen, ikke bare gjennom de vertsrelaterte determinantene. De påvirker også gjennom de politikkrelaterte faktorene, og ved å besørge en bedre opplevelse av tiden i landet, samt minimere ulempene en innvandrerstype kan ha i møte med ny kultur. Vi har dermed argumentert for *hvordan* de fire identifiserte faktorene påvirker integreringen, og vil nå gå videre til å se på *hva* de skaper for innvandrerens.

9.2.2 Faktorene i lys av Ager og Strangs elementer i integrering

I lys av Ager og Strangs (2008) rammeverk, og deres mål på integrering, skal vi se hvilke elementer vi mener de identifiserte forholdene virker inn på som igjen påvirker målsetningsmarkøren *yrkesdeltakelse*. Dette er nødvendig for å vurdere hvorvidt det er plausibelt at de fire faktorene svarer på denne utredningens forskningsspørsmål, altså om de forklarer en del av variasjonen i integreringsresultatet mellom kommunene. I figurene under uthever vi elementene i rammeverket vi mener faktorene har spesiell innvirkning på. Det er verdt å merke seg at en nok kan argumentere for at alle faktorene har en viss påvirkning på alle elementene, vi fremhever derfor det mest fremtredende.

Lokalt forhold 1: Holdninger etter partipolitisk tilhørighet



Figur 10.1: Holdninger i Ager & Strang

Lokalbefolkningens holdninger påvirker flere av elementene i Ager og Strangs rammeverk. Den grunnleggende forutsetningen for integrering, *rettigheter og statsborgerskap*, handler om at flyktningen skal ha de samme grunnleggende rettighetene som befolkningen for øvrig. Dette elementet tar for seg *oppfatningen* av et statsborgerskap, og ikke bare den juridiske termen.

Dersom beboerne i vertsamfunnet ikke betrakter statsborgerskapet som en kraft som gir flyktningene samme rettigheter som de selv kan det forringe innvandreres egen opplevelse av statsborgerskapet. Det er nærliggende å anta at et samfunn med en høyere andel stemmegivere til de mer restriktive partiene er mindre tilbøyelige til å likestille ens eget og innvandrers statsborgerskap. Denne antagelsen tar form i politiske utsagn fra nevnte partier som «De er kanskje norske på papiret – men de er det ikke i hjertet!»¹³

¹³ Utsagn fra partileder i FRP Siv Jensen, FRPs landsmøte 2018 (FRP, 2018). Utsagnet er tatt ut av kontekst da det ikke ble brukt med referanse til alle innvandrere. Det er imidlertid akkurat dette utsnittet som tas ut i media, og som vi skal se i 9.3 så er kombinasjonen media og politiske utsagn svært definerende for befolkningens holdninger.

Vi mener videre at det er nærliggende å hevde at befolkningens holdninger er betydelige for elementene som inngår som *tilretteleggende*. Innenfor *språk- og kulturkunnskap* vil en mer imøtekommende befolkning lettere skape arenaer for å skape språk- og kulturforståelse. Det er videre sannsynlig at et mer positivt innstilt samfunn vil være mer mottakelige for kulturelle annerledesheter, og heller finne måter hvor begge kulturene kan sameksistere fremfor å forsøke å eliminere den ene. Dette blir spesielt relevant fordi det er holdninger etter karakteristikken *politisk vridning mot innvandringsrestriktive partier* som viser seg signifikant i våre undersøkelser. De senere årene har den politiske debatten i økende grad handlet om å verne om norske verdier, hvor utsagn som «Her i Norge spiser vi svin, drikker alkohol og viser ansiktet vårt¹⁴» og «Norske verdier er under angrep»¹⁵ kommer fra partiene som vi her karakteriserer som innvandrerkritiske. Det er sannsynlig at tilhørerne til disse partiene deler noe av det samme synspunktet som partiet de stemmer på, eksempelvis viser en undersøkelse utført for VG at åtte av ti FRP-velgere mener norske verdier er truet (Holmes, 2017), noe som kan tyde på mindre motivasjon til å oppleve flyktingens kultur som kompatibel med egen. Dette kan i følge Ager og Strang (2008) virke negativt på integreringen.

Befolkningens holdninger står også sentralt i sikkerhet- og stabilitetselementet, da spesielt i sikkerhetsaspektet. Sikkerhetselementene handler i stor grad om flyktingens opplevelse av nærmiljøet. Dersom en større andel av befolkningen sitter med en mindre hensiktsmessig oppfatning om at innvandrerene vil det kunne forringe sikkerhetselementet. Opplevelsen av å bli diskriminert eller fremmedgjort vil gjøre flyktingen utrygg, hvilket vil påvirke vedkommende sin integreringsevne (Ager & Strang, 2008).

Innenfor kategorien *sosiale forbindelser* vil holdninger ha den mest fremtredende påvirkningen på elementet *sosiale broer* – altså interaksjon mellom grupper - her mellom flyktingen og lokalbefolkningen. Vi vet, jamfør kapittel 3.2.1, at dette delvis handler om lokalsamfunnets generelle vennlighet og aksept over flyktingen, noe en naturlig kan tenke seg at vil påvirkes av ens innstilling mot innvandrere generelt. Slik som det blir beskrevet av integreringsansvarlig i en av toppkommunene, så vil det lettere skapes arenaer der sosiale broer kan oppstå i et mer vennlig innstilt nærmiljø: «Det er nok vanskelig å integrere der befolkningen synes innvandrerene er en uting – hvem er det da som skal ansette innvandrerene?»

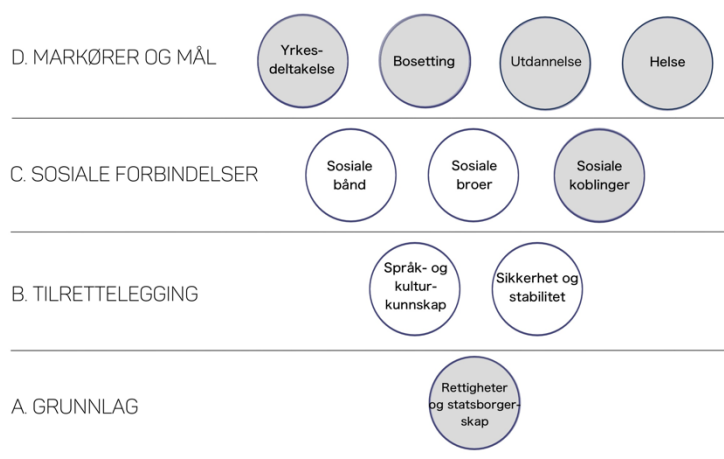
¹⁴ Sylvi Listhaug, tidligere Innvandring- og Integreringsminister fra FRP på egen Facebookside i 2016 (Listhaug, 2016)

¹⁵ Linda Helleland, Barne- og Likestillingsminister fra Høyre i intervju med VG (Johnsen, 2017)

Eller invitere de med på fotballtrening eller bursdag? Det er jo i slike arenaer integrering skjer!».

Vi vil også argumentere for at målsetningsmarkøren *Yrkesdeltakelse* blir direkte påvirket av befolkningens holdninger, i tillegg til å bli indirekte påvirket av holdninger gjennom ovennevnte elementer. Som sitatet fra integreringsansvarlige i forrige avsnitt gjør klart, det er lokalbefolkningen som skal ansette innvandrerene. Holdningsundersøkelsen vi baserer plasseringen av de politiske partiene på spør hvorvidt respondentene er enige i at «Innvandrere flest gjør en nyttig innsats i norsk arbeidsliv». Det er rimelig å anta at en arbeidsgiver som ikke synes at innvandrers innsats er nyttig heller vil ansette en etnisk norsk enn en innvandrer med samme kompetanse. Denne antagelsen får støtte fra Waisman og Larsen sin studie i Sverige (2008), som viser at en innvandrers lønn ville økt med 12 prosent dersom holdningene i en kommune økte fra det gjennomsnittlige til det mest positive nivået. Dette viser at negative fordommer og preferanser mot arbeidstakere med innvandringsbakgrunn kan fungere som en signifikant barriere for innvandrers yrkesdeltakelse.

Lokalt forhold 2: Administrativ prioritering av integreringsarbeidet i kommunene



Figur 10.2
Administrativ forankring i Ager & Strang

forankring i kommunen påvirker grunnlaget *rettigheter og statsborgerskap*, de sosiale forbindelsene *sosiale koblinger* og alle målsetningsmarkørene.

Sosiale koblinger handler som diskutert i kapittel 3.1.2 om tilknytning mellom individ og stat, gjerne tillitsforholdet mellom dem. Flyktninger kan ha med seg en grunnleggende mistillit til

Hvor prioritert integreringsarbeidet er i kommunen blir, som diskutert tidligere, påvirket av og påvirker befolkningens holdninger. Denne lokale faktoren har derfor sin effekt på alle elementene fremlagt i forrige delkapittel. Her vil vi derimot diskutere hvilke elementer faktoren spesielt påvirker.

Basert på våre funn vil vi i det følgende argumentere for at integreringsarbeidets

myndighetsorganer (Valentine & Knudsen, 1986). Dette kan forklares av forhold i opprinnelseslandet eller erfaringer fra asylsøkerprosessen som kan ha dannet en generell skeptisisme eller mistillit mot offentlige hjelperoller (Guribye, 2009). Det fremkommer i kommuneintervjuene at mistilliten kan reduseres gjennom administrativ prioritering, hvor en integreringsansvarlig sier som følger *«Suksessfaktor nummer én for integreringsarbeidet er tilliten flyktningstjenesten, kommunen og voksenopplæringen har blant flyktningsgruppen i dag. Den kommer av at arbeidet er prioritert»*. Årsaken til at tilliten øker kan skyldes at avstanden mellom stat og individ reduseres ved at det offentlige, slik som toppkommunene beskriver, aktivt inntreer i integreringsarbeidet. Guribye og Hidle (2013) har funn som støtter dette i en studie fra 2013 hvor de ser at tett samarbeid mellom introduksjonsprogram og andre offentlige tjenester gir innvandreren høyere statlig tillit.

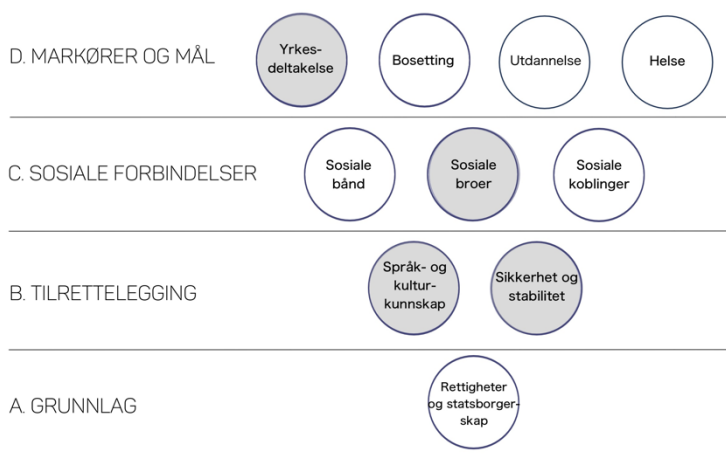
I tillegg beskriver en toppkommune at myndigheten selv har tilrettelagt for arenaer hvor direkte *sosiale koblinger* kan skje: *«Ordfører og Rådmann har sammen etablert et integreringsrådslag. Det består av 15 deltakere av ulike nasjonaliteter som tilsammen har hatt syv møter med ordfører og rådmann for å få en stemme på hva flyktingene er opptatt av»*

Denne opparbeidede tilliten til staten vil i sin tur påvirke elementet *rettigheter- og statsborgerskap*, som vi vet tar for seg oppfatningen og ikke bare den juridiske termen. Med høyere tillit til staten vil en få høyere tiltro til de rettigheter statlig dokumentasjon, som statsborgerskapet, gir deg rett på.

Innenfor målsetningsmarkørene kan det argumenteres for at dette lokale forholdet påvirker alle de fire målsetningene. *Bosetting, utdannelse og helse* fordi disse stort sett handler om tilbud som skjer i statlig regi. Vi fokuserer derimot på den administrative forankrings påvirkning på *yrkesdeltakelse*, med utgangspunkt i utredningens forutsetning om at sysselsetting speiler integrering. Yrkesdeltakelsen stimuleres indirekte av effekten prioriteringen har på flyktingens opplevelse av statsborgerskap og rettigheter, samt sosiale kobling til staten. I tillegg kan den administrative forankringen påvirke yrkesdeltakelsen direkte ved at en mer aktiv stat har forutsetninger for å stå som bindeledd mellom introduksjonsprogram og næringsliv, som vi diskuterer videre i neste delkapittel.

Lokalt forhold 3: Næringslivets holdninger

Næringslivets har en åpenbar direkte effekt på innvandrerenes yrkesdeltakelse. I tillegg finner vi indirekte påvirkning gjennom *sosiale broer, språk og kulturkunnskap og sikkerhet og stabilitet*.



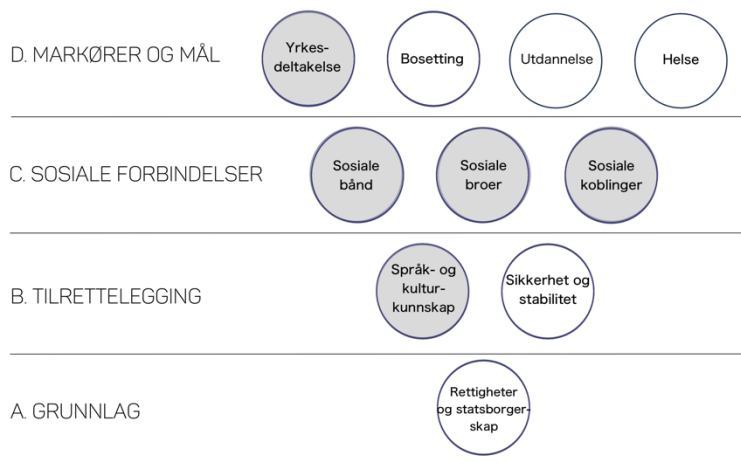
Figur 10.3 Næringslivet i Ager & Strang

Der næringslivet tilbyr en arbeidsplass, får innvandreren en arena for sosial interaksjon og kunnskapsutveksling tilbake. Det er derfor ingen tvil om at næringslivet er en viktig aktør i integreringsarbeidet. Som diskutert er det heller ikke her vi finner den store variasjonen mellom topp- og bunnkommunene.

Det er i motivasjonen bak ansettelsene vi ser forskjell mellom topp- og bunnkommunene, det er også her den administrative forankringen av integreringsarbeidet er sentral. Dette skillet har sin mest anselige effekt på *sikkerhet og stabilitetselementet*, og da spesielt *stabilitetselementet*. Der næringslivet, hos bunnkommunene, sin motivasjon er å ta sin del av samfunnsansvaret, stiller toppkommunene krav til innvandrerenes verdiskapning. Som en av toppkommunene sier «*bedrifter (...) skal tjene penger*», og dersom det ikke kan forventes at netto nytte av en innvandringsansatt er den samme som av en etnisk nordmann, vil innvandreren være den som må avskjæres først dersom bedriftsøkonomiske forhold tilsier kostnadskutt. Eksempelvis kan vi sitere en av bunnkommunene, «*Det var større engasjement før, og endringen kommer nok av at norsk økonomi generelt går tregere om dagen.*». Sitatet viser at denne type «ansettelser av snillhet» ikke holder i lengden, hvor bedriften til syvende og sist må fokusere på egen inntjening og bærekraft.

Lokalt forhold 4: Frivillige organisasjoners tilstedeværelse og samarbeid

Til slutt vil vi argumentere for at tilstedeværende frivillige organisasjoner som har godt samarbeid med kommunen er viktig for flere av elementene i Ager og Strang sitt rammeverk.



Figur 10.4 Frivilligheten i Ager & Strang

Intervjuene med integreringsansvarlige avslører at de frivillige organisasjonene er av en annen karakter hos toppkommunene enn bunnkommunene.

Svært aktive og initiativrike organisasjoner gjør det lettere å skape arenaer hvor det utveksles *språk- og kulturkunnskap*, samt bygges *sosiale broer*. Disse sosiale broene går begge veier, hvor møteplassen også kan forbedre befolkningens holdninger av innvandrere gjennom gjensidig forståelse av hverandre. *Sosiale koblinger* mellom flyktningen og det offentlige kan også skapes der det er godt samarbeid mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene. Dette støttes av rapporten «Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn» hvor det beskrives at den nevnte mistilliten kan reduseres når de frivillige organisasjonene blir ansett som et bindeledd til offentlige institusjoner. Dette fordi mennesker innvandreren møter i de frivillige organisasjonene ofte i kraft av sin rolle oppnår høy tillit hos deltakerne (Ødegård, 2010).

Der frivillige organisasjoner skaper en unik påvirkning for integrering er gjennom elementet *sosiale bånd*. Sosiale bånd innad i en gruppe som innvandreren føler delt identitet med kan redusere uroen flyktningen føler i møte med en helt ny hverdag. De frivillige organisasjonene skaper ofte en møteplass hvor innvandreren kan møte likesinnede, eksempelvis gjennom frivillig språkkurs eller turgrupper (Røde Kors, 2018).

Yrkesdeltakelsen påvirkes, slik som med de andre lokale forholdene, indirekte gjennom ovennevnte elementer. I tillegg bidrar frivillige organisasjoner direkte ved å skape en arena for innvandreren å bygge nettverk. En undersøkelse utført av svenske statistiske sentralbyrå viser at nesten 3 av 4 får jobb gjennom nettverk (SCB, 2010). Det er sannsynlig at dette funnet kan fravike fra hva som vil være tilfellet for flyktninger i Norge, men viser likevel noe om tendenser i arbeidsmarkedet. Dette gir en indikasjon for hvor viktige nettverk som skapes hos frivillige organisasjoner kan være for innvandrerenes yrkesdeltagelse.

Det er også verdt å diskutere frivillige organisasjoners påvirkning på stabilitetselementet. Etter Ager og Strang kan enkelte organisasjoner som tilbyr midlertidig integreringsarenaer, som eksempelvis kortvarig norskkurs hos Røde Kors, forstyrre flyktnings stabilitet. Likevel, vi mener at primærfordelen med de frivillige organisasjonene er å være en møteplass hvor innvandrere kan skape langsiktige og stabile nettverk, sosiale bånd og broer. Det kan dermed heller argumenteres for at de kortvarige oppholdene ender med å gi kontinuitet og stabilitet gjennom relasjonene oppholdene kan gi. Det er kanskje nettopp derfor ildsjeler gjennomgående beskrives som mindre viktig av både topp- og bunnkommunene. Ildsjeler forblir, i sin natur, gjerne en midlertidig relasjon. I følge Ager og Strang kan slike kortvarige positive tilknytninger bli integreringshemmende. Dette fordi selv om relasjonen var positiv, så kan de stå i veien for det mer stabile og i noen tilfeller gjøre flyktingen mindre forberedt på tiden etter relasjonen.

Bemerkninger

Ved å se på studiens fire identifiserte lokale forhold i lys av Ager og Strang sitt rammeverk, ser vi i at forholdene til sammen har fremtredende påvirkning på *alle* elementene, og at de alle har en egenartet påvirkning på flyktingen. Dette tyder på at integrering krever en enhetlig tilnærming, med samspill mellom de fire samfunnsaktørene næringsliv, det offentlige, frivilligheten og lokalbefolkningen.

Det offentlige og næringslivet er i et gjensidig avhengighetsforhold, hvor integreringsarbeidet må være forankret hos kommunestyret for at de skal klare å tilby innvandreren det som krever for at de kan møte kravene et «bærekraftig» næringsliv stiller. Hvor forankret integreringsarbeid er hos administrasjonen virker igjen inn på tilstedeværelsen og benyttelsen av frivillige organisasjoner og lokallag. Frivilligheten og lokallag er en del av denne utdanningen som gjør innvandrerne klar for å skape verdi. De gir selvtillit, språk og kulturkompetanse som man trenger for å levere i en bedrift.

Til slutt er det verdt å merke seg at lokalbefolkningens holdninger er sentral for integreringsviljen til samtlige aktører. Holdningene påvirker det offentlige ved å sette dagsorden for hva som er viktig i kommunen, næringslivet ved at det består av representanter fra nærmiljøet og frivilligheten fordi det kreves at lokalbefolkningen stiller opp.

9.3 Politiske implikasjoner

I denne studien bruker vi deltakelse i utdanning eller arbeidsliv for introduksjons-programmets deltakere. Dette med utgangspunkt i Brochmann-utvalgets (2017) konklusjon om at velferdsstaten bærekraft avhenger av at innvanderens sysselsetting er tilnærmet lik resten av befolkningens. Arbeidsmarkedsintegrering bør være av det offentlige – politikernes – interesse, da skatteinntektene som muliggjør det offentliges oppgaver dannes av arbeidsinnsats. Det er derfor naturlig at vi fokuserer på politiske implikasjoner når vi nå skal drøfte tiltak denne utredningen foreslår.

I begynnelsen av denne studien diskuterte vi hvilke politiske implikasjoner våre funn kunne ha dersom vi fant avgjørende lokale forhold for variasjonen mellom kommunene. Implikasjonene ville i så fall være todelt avhengig av hvorvidt faktoren var utenfor eller innenfor kommunens kontroll. Vi vil i det følgende argumentere for at de fire lokale forholdene vi har identifisert er innenfor kommunens handlingsrom, som impliserer at de bør i hensyn tas politisk for å forbedre kommunenes integreringsresultater.

9.3.1 Politisk implikasjon: Holdningsendring

En sentral del av våre funn er tilknyttet lokalbefolkningens holdninger, som vi har identifisert som et eget betydelig lokalt forhold og som vi hevder er en viktig komponent også i de tre øvrige utvalgte variablene. En intuitiv tanke er at holdninger, i sin natur, vanskelig kan endres og at de politiske implikasjonene av funnet er minimale. Likevel, variabelen som viser signifikans i våre analyser er tilknyttet politisk tilhørighet. Det er derfor nærliggende å anta at politikken har definisjonsmakt. Det eksisterer flere studier som støtter opp om denne antagelsen. Eksempelvis viser en studie som bruker amerikansk valgdata fra 1956 til 2004 at de politiske kandidatenes fremtoning har sterk innvirkning på de stemmeberettigedes holdninger på flere områder, blant annet mot immigranter (Matsubayashi, 2013). Tilsvarende konkluderer en studie som undersøker hvorvidt politikerne i 290 svenske kommuner påvirker befolkningens holdninger, kontrollert for revers kausalitet (Carlsson, Dahl, & Rooth, 2016).

Politikken har flere kanaler for å indoktrinere lokalbefolkningens holdninger; politikernes retorikk, politikkenes fremtoning i mediebildet og politiske tiltak (Markaki & Longhi, 2013).

I en rapport fra Europarådet om det norske samfunn kan vi lese at til tross for et klima preget av toleranse og dialog, øker graden av hatefulle ytringer rettet mot innvandrere i det offentlig ordskifte (Phillips, 2009). Språkforsker Anne Birgitte Nilsen trekker frem at det er typisk ved slik hatretorikk at – selv milde – utsagn fra politisk hold kan fyre oppunder negative holdninger. Det at de som styrer landet tillater å benytte hatretorikk om innvandrere legitimerer negative holdninger (Nilsen, 2014). Funn i denne utredningen viser dermed at politiske utspill av innvandreriendtlig karakter ikke er forenlig med regjeringens integreringspolitiske mål om å få flest mulig innvandrere i jobb (Regjeringen, 2017). Dette bør implisere at politikere som ønsker å forbedre integreringsresultatene bør holde seg på et retorisk nivå som ikke nærer opp om under disse kritiske holdningene.

Kombinasjonen av medias distribusjonskraft og toppolitikernes utsagn er svært definerende for befolkningens holdninger. Kanskje mer enn den reelle, programfestede, politikken som partiene og deres toppolitikere faktisk fører (f.eks. (Chun-Fang & Knight, 2011), (Gerber, Karlan, & Bergan, 2009)). Det at mediene har så stor definisjonsmakt gjør det desto viktigere at politikerne er påpasselige for hvordan de ordlegger seg. Utsagn tas ut av kontekst, blåses opp og fremstilles til slutt på den mest mulige kontroversielle måten (Seate, 2016). Hva og hvordan mediene skriver kan ikke politikerne styre, men de har makt over eget ord. Dette støtter opp viktigheten av implikasjonen diskutert i forrige avsnitt.

En tredje kanal hvor politikken har potensiale for å indoktrinere befolkningens holdninger er gjennom politiske tiltak. Her må vi huske på at vi ser på kommunal variasjon, og det relevante her blir dermed tiltak på lokalt nivå, som tar oss videre til den administrative forankring hos de lokale myndighetene. Toppkommunene i våre intervjuer beskriver at prioriteringen administrasjonen legger ned smitter over på resten av kommunen, eksempelvis «*Når det er prioritert på det nivå spres budskapet (...) om at dette arbeidet er viktig. Her skal alle i kommunen bidra*». Det viser at en vennlig og prioritert innstilling hos politikerne, kan forplantes til resten av befolkningen, hvor det forventes at alle skal bidra i inkluderingen. Dette er, i følge studien «We are all in this together» avgjørende for integrering, hvor studien identifiserte at følelsen av fellesskap var elementært for integrering (Kunst, 2015).

9.3.2 Politisk implikasjon: En helhetlig tilnærming

Et annet nøkkelfunn i denne utredningen er at integrering krever en helhetlig tilnærming, med samarbeid og bidrag mellom det offentlige, private, frivilligheten og folket. For å sikre et holistisk arbeid trengs det forankring fra øverste hold, fra noen med tilknytning til alle aktørene - da gjerne kommunemyndighetene. Dermed blir det lokale forholdet om administrativ forankring også en sentral implikasjon her.

Det fremkommer at det kreves samarbeid av en viss karakter for at integreringsarbeidet skal bli vellykket. Det fremmes ingen tvil hverken hos topp- eller bunnkommunene i våre intervjuer at næringslivet er en viktig samarbeidspartner, forskjellen ligger i samarbeidets format. Der partnerskapet i bunnkommunene ser bedriften som en snill medhjelper i integreringsarbeidet, jobber toppkommunene for at innvandrerne skal bli kompetent og etterspurt arbeidskraft for et næringsliv med definerte krav. For at de frivillige organisasjonene skal blomstre i sitt integreringsarbeid trenger de, i følge våre intervjuobjekter, at kommunen gjør det lett å koordinere mellom introduksjonsprogram og dem, samt at det ses at arbeidet deres er viktig og at de anses som en likeverdig partner.

En kan kjenne igjen disse forutsetningene for samarbeid i FAFO-rapporten «Innvandrerorganisasjonens rolle i integreringen» som vi gjennomgikk i kapittel 4.3.2. Der fremheves det tre forutsetninger; den første går på å begrense byråkratiet. Det viser de frivillige organisasjonene at de trenger ved å ønske lettere koordinering med kommunemyndighetene. Videre må kommunene nærme seg aktørene på deres premisser, som topp-kommunene synes å ha forstått i fokus på at innvandrerne skal være en ressurs fremfor et besvær for bedriftene. Det siste premisset handler om gjensidighet og respekt, som topp-kommunene viser ved å uttrykke viktigheten av samarbeidet med begge aktører samt konkrete tiltak for å kartlegge hverandres behov.

De politiske implikasjonene av dette er at politikerne må sørge for et fruktbart samarbeid på tvers av sektorer, hvor det anerkjennes og tilrettelegges for de andre sektorenes bidrag i integreringsarbeidet. Som diskutert er holdninger en viktig komponent i de fire samfunnsaktørenes integreringsvilje, noe som betyr at dette nøkkelfunnet også støtter opp om implikasjonene diskutert i 9.3.1.

9.4 Begrensninger

Denne oppgaven er basert på både statistiske analyser, førstehåndsinformasjon fra intervjuer samt en ekstensiv gjennomgang av forskning på flyktninger, integrering og innvandring. Gitt den brede basen av kilder har forfatterne tro på at oppgavens konklusjoner er velfunderte. Det finnes likevel begrensninger som vil bli presentert og drøftet i det følgende.

Vi har funnet at de redegjorte, mykere indikatorene kan være med på å forklare variasjonen mellom norske kommuner, men kan ikke kvantifisere i hvor stor grad de virker inn. Dette er å anse som den største begrensningen med oppgaven.

I den kvantitative tilnærmingen i oppgaven er datamengden begrenset til en tidsperiode på fire år som setter åpenbare begrensninger for oppgaven. Introduksjonsprogrammet har vært en nasjonal ordning i 16 år, og med data for hele perioden ville analysen vært mer robust for kortvarige trender som kan ha påvirket integreringen. Enkelte kommuner kan ha levert spesielt godt eller dårlig grunnet andre trender som det ikke blir justert for når vi kun ser på fire år. Begrenset datatilgang gjør også at vi ikke får korrigert for personlige karakteristikk ved flyktingen, som kunne gitt et mer presist estimat. Da de fordeles uavhengig hvert år kan en likevel argumentere for at estimatet er forventningsrett. Det må også nevnes at faren for revers kausalitet utgjør en betydelig begrensning ved den kvantitative analysen. Vi har derimot kontrollert for denne faren ved å undersøke spørsmålet kvalitativt.

Vi har kun intervjuet integreringsansvarlige i kommunene. Det kan anses som en svakhet at vi ikke har intervjuet en større bredde av nøkkelstillinger i kommunen. Vi skulle gjerne sett at vi fikk intervjuet flere intervjuobjekter, med større spenn i bakgrunner, stillinger og forutsetninger. Dette var dessverre ikke mulig gitt prosjektets tidsramme å utvide bredden i intervjuene våre. Hadde vi kunnet intervjuet et enda større spekter hadde våre konklusjoner kunne vært mer solide.

Som med alle intervjuer kan svarene man får fra intervjuobjektet være påvirket av faktorer som dagsform og hva ens personlige meninger er om tematikken. Eksempelvis kan det tenke seg at de som jobber med integrering i kommuner er mer innvandringsvennlige, da de har vært trukket mot å jobbe i feltet. Vi har av tidsmessige årsaker ikke intervjuet så mange kommuner at man kan være sikker på at det blir korrigert for slike bias.

En annen svakhet er at vi har måtte anonymisere informasjon om kommuneintervjuene grunnet forskningsetisk regelverk. Det ville gitt større forståelse om man kunne beskrive kommunekaraktistikker i større grad enn vi har gjort i denne oppgaven. Eksempelvis skulle vi gjerne kunne utdypet mer om hvordan enkelte toppkommuner har jobbet med kommunespesifikke tiltak som innebærer å beskrive karakteristikk om kommunen som kan være avslørende.

En siste begrensning ved oppgaven er at den omhandler et tema som er diskutert hyppig og med høy temperatur. Mange vil karakterisere mediebildet og den generelle samfunnsdebatten om innvandring og integrering som polariserende. Det kan bidra til å skape dreininger for våre intervjuobjekter, og også hos oss som forfattere. Den kvantitative analysen vil imidlertid være relativt objektiv i forstand av bias fra samfunnsdebatten. Det kan selvfølgelig argumenteres for at vedkommende som har satt sammen statistikk som er grunnmuren for vår kvantitative analyse, i SSB og andre statistikkbanker, også vil være påvirket at det samme mediebildet. Men det er konspirasjonsteoretiske tankerekker vi ikke kan ta høyde for i vår oppgave.

9.5 Forslag fremtidige studier

Som en følge av begrensningene i 9.4 vil et naturlig forslag til videre forskning være å kartlegge *i hvilken grad* variasjonen i integreringsresultater kan forklares av de lokale forholdene vi har funnet at påvirker. Det kan være utfordrende å teste, men kan muliggjøres med utforskende studier.

I tillegg viser begrensningene at å gjøre en lignende studie, men med et bredere spekter av kommunerepresentanter vil gi bedre innsikt i situasjonen. Det kvalitative datamaterialet vil da dekke andre sfærer enn det fra ansvarlige i kommuneapparatet. Eksempelvis vil vi anbefale å intervju næringslivsrepresentanter i kommunen, organisasjonsledere, trenere og lærere, og befolkningen – både de etnisk norske og innvandrere.

Da et av hovedfunnene i vår studie er tilknyttet holdninger anbefaler vi en studie som går dypere inn på temaet, og kvantifiserer hvor mye av variasjonen i Norge som kan skyldes holdninger. Dette kunne blitt gjort på tilsvarende måte som studien fra Sverige, presentert i 4.3.1, som utnytter regional variasjon mellom kommunene i Norge og estimerer effekten på

innvandrerenes lønn. For å gjøre dette kreves det et mer robust mål på lokalbefolkningens holdningsnivå etter kommuner. Dette kan fremskaffes eksempelvis på tilsvarende måte som i SSB sine holdningsundersøkelser, som fremlegger holdninger etter en rekke andre bakgrunnskarakteristikk (Blom 2011,2012,2013,2014,2016).

Videre vil vi oppfordre til å gjøre en utvidet studie med ikke-anonymiserte data. En slik akademisk avhandling vil i mye større grad ha praktisk betydning for kommunene i Norge om man kan komme med kommunespesifikke tilbakemeldinger om hvordan en kommunes resultat skiller seg fra andre. I en ikke-anonymisert studie vil det være hensiktsmessig å fordype seg i et knippe topp- og bunnkommuner for å kartlegge variasjonen i de lokale forholdene nærmere.

En ikke-anonymisert studie vil videre muliggjøre for å utforske betydelige lokale forhold blant kommuner som er sammenlignbare etter en rekke karakteristikk. Her anbefaler vi å gruppere kommuner etter kjennetegn som størrelse, sentralitet og størrelse på introduksjonsprogram. Det er naturlig at lokale forhold varierer i stor grad mellom eksempelvis en kommune med 10 000 innbyggere og en annen med over 100 000. Det ser vi i kommuneintervjuene: Der de små kommunene eksempelvis beskriver at de kan møte etterspørselen for frivillige organisasjoner ved at pensjonistene i kommunen stiller opp med vafler, mens det er store kommuner som savner mer frivillighet til tross for at det er et ti-talls organisasjoner med frivillige tilbud.

Vår studie har sett på alle flyktninger under ett da individuelle karakteristikk ikke er hensyntatt når UDI gir flyktninger bostedskommuner. Vi mener det likevel vil være hensiktsmessig å kartlegge i hvilken grad utdanningsnivå og andre individuelle karakteristikk har bidratt til integrering i kjølevannet av flyktningstrømmen i 2015 og 2016. Tidligere forskning bekrefter at flyktningens personlige karakteristikk påvirker integreringsevnen. En slik studie vil være med å fylle gapet i det store spørsmålet om årsak til integreringssuksess. I hvor stor grad kan lokale forhold pålegges årsakssammenheng versus individuelle karakteristikk?

10. Konklusjon

Norske kommuner leverer ikke de integreringsresultater en så for seg ved innføringen av introduksjonsloven i 2004. Brorparten av kommunene inkludert i vårt utvalg når ikke det uttalte resultatkravet om en suksessrate på 55 prosent, jf. Figur 8.1. Det er i tillegg stor variasjon mellom kommunene. I toppkommunen kvalifiserer i snitt 84 prosent av deltakerne (fra 2011-2014) til arbeid og utdanning rett etter introduksjonsprogram. I bunnkommunen er samme tall kun 16 prosent (tabell 8.1). Behovet for forbedring i de nasjonale integreringsresultatene, samt den store regionale variasjonen, gjør at det er nyttig å utforske hva de store forskjellene i integreringsresultatene kan skyldes.

Det forespeiles i Kuhlman's modell "Determinanter for integrering" at varierende integreringsresultat skyldes karakteristikk ved flyktningen, flukt-relaterte faktorer, faktorer knyttet til vertsamfunnet eller politiske faktorer som påvirker integreringen (Kuhlman, 1990). Forskning på integrering i Norge speiler nevnte determinanter, hvor flere forventer at resultatet avhenger av *karakteristikk ved individet, lokale forhold eller organisering av introduksjonsprogram*. (Bla. (Tronstad, 2015), (Bråten et al., 2017). *Karakteristikk ved innvandreren* kan, ifølge forskningen, forklare lite av variasjonen mellom kommunenes resultater. Det har sin naturlige forklaring i at flyktningstypene fordeles tilfeldig hvert år (IMDi, 2017). Tilsvarende resultater finner vi for *organiserings*-faktoren. Det er ikke slik at de vellykkede kommunene gjør det samme som hverandre, og en har dermed ikke det en regner som en "suksessoppskrift" (Bråten et al., 2017).

Lokale forholdet testet ut tidligere gir heller ikke mye svar. Dette kan forklares av at anmodning av flyktningene til kommunene i stor grad gjenspeiler hva de strukturelle faktorene tilsier at den kan håndtere, jf. kapittel 2.3.4 (IMDi, 2017). Med utgangspunkt i at disse faktorene er mer målbare, er det hovedsakelig denne type variabler tidligere forskning har utforsket. Det etterlyses derfor undersøkelser som vurderer hvorvidt de mindre målbare faktorene kan forklare det varierende integreringsresultatene. Vår bidrag er nettopp dette når vi i denne utredningen inkluderer et fokus på myke indikatorer og spør:

Hvilke lokale forhold kan forklare variasjonen i integreringsresultatene mellom norske kommuner?

For å besvare dette overordnede forskningsspørsmålet har vi benyttet både et kvantitativt og kvalitativt forskningsdesign, sistnevnte for å utforske lokale forhold en ikke med enkelthet kan kvantifisere.

Hvilke lokale forhold er av betydning?

Vårt datamateriale og påfølgende analyse identifiserer fire lokale forhold som kan forklare variasjonen en ser i integreringsresultatene mellom kommunene. Det første forholdet går på befolkningens *holdninger til innvandrere*. Faktoren ble testet kvantitativt ved å inkludere en variabel for kommunens politiske vridning i regresjonsanalysen. Analysen viste signifikant sammenheng mellom synkende suksessrate og økende andel av FRP- og Høyrestemmer. Med grunnlag i undersøkelse for holdninger til innvandrere fra SSB (Blom, 2016) som viser at det er ved denne karakteristikken en ser tydeligst negativ distinksjon, hevder vi dermed – med forbehold – at variabelen fungerer som et instrument for befolkningens holdninger til innvandrere. Forholdet har så blitt verifisert gjennom kvalitative intervjuer.

De tre øvrige forholdene har blitt kartlagt gjennom utredningens kvalitative tilnærming, hvor integreringsansvarlig fra tilsammen 15 topp- eller bunnkommuner har blitt intervjuet. Der vi så det klareste skillet mellom kommunene var på hvor prioritert integreringsarbeidet er hos kommunemyndighetene. *Integreringsarbeidets forankring* utgjør derfor det andre lokale forholdet vi mener kan forklare variasjonen i integreringsresultatet.

Lokalt næringsliv er en selvskreven aktør i å muliggjøre integrering slik vi definerer det i denne utredningen. Differansen mellom topp- og bunnkommuner, og derfor det neste lokale forholdet, går derimot ut på *næringslivets incentiver for ansettelser*, hvor vi setter følgende konklusjon: Et næringsliv som anser ansettelse av innvandreren som en ressurs, fremfor som samfunnsansvar, kan forklare noe av variasjonen. Den siste faktoren går på *tilstedeværelsen av og kommunens samarbeid med frivillige organisasjoner*. Her så vi klare skiller i både svarenes form og innhold. Der topp-kommunene nesten utelukkende avleverer lange svar som understreker frivillighetens viktighet, er svarene fra bunn-kommunene korte og bærer preg av lite tiltro til deres betydning. Dette vitner om et annerledes forhold de to samfunnssfærene imellom som kan forklare variasjonen.

En åpenbar begrensning ved utredningen er at vi ikke kan konkludere hvor stor del av variasjonen de fire forholdene kan forklare. Likevel, den kvantitative studien indikerer at en

10 prosentpoeng høyere andel stemmegivere til de mer innvandringsrestriktive partiene fører til at suksessraten avtar med 4,12 prosentpoeng. En differanse på 49 prosentpoeng mellom kommunene med flest og minst stemmegivere i den retning tilsier at forklaringsgraden er betydelig. I den kvalitative delen er det et svært synlig skille mellom svarene fra topp- og bunnkommunene på ovennevnte forhold, som gjør at nok også disse variablene er vesentlige.

Hvorfor er de lokale forholdene av betydning?

Likevel, for å vurdere om det er plausibelt at de identifiserte faktorene svarer på utredningens forskningsspørsmål anså vi det som nødvendig å drøfte *hvorfor og hvordan* de gjør det. Dette diskuteres i lys av det teoretiske rammeverket «*Elementer i integrering*» (Ager & Strang, 2008).

Vi ser at de fire lokale forholdene til sammen påvirker alle elementene som inngår i nevnte rammeverk. De besørger at grunnlaget for integrering, *rettigheter og statsborgerskap*, er ivaretatt ved å ikke forringe innvanderens opplevelse av at innvanderens statsborgerskap er like mye verdt som en etnisk nordmann sitt. Dette besørgeres med en befolkning som i større grad sidestiller innvanderens og eget statsborgerskap, samt ved å bygge tillit til staten. Videre står de lokale forholdene sentralt i å tilrettelegge ved å redusere barrierer for integrering. Holdninger som aksepterer kulturelle forskjeller, og arenaer for kunnskapsutveksling bryter barrierer tilknyttet *språk- og kulturkunnskap*. Innvanderens følelse av *sikkerhet* bevares gjennom mindre fremmedgjøring. Opplevelsen av *stabilitet* ved at næringslivet setter krav til at myndighetene besørger kapasitetsbygging slik at innvandereren kan bli en varig ressurs, fremfor en utbytbar snillhetsansettelse.

I tillegg påvirker de lokale forholdene de elementer som inngår i Ager og Strang sin kategori for sosiale forbindelser. *Sosiale broer* mellom innvandereren og de innfødte sikres ved at en mer vennlig innstilt holdning danner grunnlag for brodannelse, som kan skje på arenaene som næringslivet eller frivilligheten tilbyr. De frivillige organisasjonene tilbyr også en møteplass der innvandereren kan danne *sosiale bånd* innad i en gruppe en føler delt identitet med. *Sosiale koblinger* mellom stat og individ skapes gjennom sterk statlig forankring av integreringsarbeidet, som reduserer den ofte iboende mistilliten til staten innvandereren gjerne har med fra hjemlandet. Tilliten øker også ved tett samarbeid med frivillige organisasjoner, da innvandrere ofte får et tillitsforhold til relasjonene som dannes der.

Yrke- og utdanningsdeltagelse, som er målsetningsmarkørene vi benytter i denne utredningen, påvirkes direkte av de lokale forholdene samt indirekte gjennom ovennevnte elementer.

Hvilke politiske implikasjoner gir funnene?

Vårt utgangspunkt var at dersom vi identifiserte lokale forhold som kunne være av betydning for integrering ville de politiske implikasjonene være todelte. Dersom variabelen var innenfor kommunens kontroll ville implikasjonen være at kommunen enten burde iverksette tiltak for å redusere negative eller forsterke positive virkninger. Var forholdet utenfor ens kontroll kunne det implisere at tildelingen av integreringsressurser burde tilpasses en kommunes forutsetninger.

Vi finner at samtlige av de identifiserte lokale forholdene er innenfor det en kan påvirke gjennom politiske verktøy. Vi argumenter for at denne utredningen impliserer to sentrale implikasjoner. Den første gir nasjonalpolitiske følger og er knyttet til lokalbefolkningens holdninger. Vi identifiserer holdninger som et av de lokale forholdene, og hevder det er en viktig komponent også i de tre øvrige faktorene. Flere studier viser sammenhengen mellom innvandringspolitiske utsagn - spesielt i kombinasjon med medias fremstilling av dem - og mottagernes holdninger mot innvandrere. En naturlig følge av funnet i denne studien (kritiske holdninger svekker integreringen) kombinert med funn i tidligere studier (politisk retorikk påvirker disse holdningene) tilsier dermed at politikere bør utvise påpasselighet for at regjeringen skal kunne oppnå sine integreringsmål.

Den andre implikasjonen er på et lokalpolitisk nivå. Utredningen viser at arbeidet krever en helhetlig tilnærming, hvor integrering skjer i krysningpunktet mellom det offentlige, private, frivilligheten og folket. For å sikre dette kreves det at noen med tilknytning til alle aktørene prioriterer arbeidet og besørger et godt samarbeid på tvers. Dette ansvaret faller gjerne på de lokale myndighetene, og forteller at det lokale forholdet om administrativ forankring hos kommunepolitikere også er en sentral implikasjon.

Bemerkninger

En naturlig etterfølge av at integrering krever en helhetlig tilnærming, med tilstedeværelse fra alle samfunnsfærer, er at integrering er et ansvar samfunnet som helhet må ta på seg. Fra et samfunnsperspektiv er integrering elementært for velferdsstatens forutsetning om høy sysselsetting. Norges offentlige økonomi påvirkes av om flyktninger integreres i arbeidsmarkedet og blir netto bidragsyttere fremfor nytere. Med henvisning til hva integrering betyr for Norge bør det derfor være i hele samfunnets felles interesse å ta på seg dette ansvaret. Studien viser at desto flere personer med innvandringsnegative holdninger i kommunen, desto dårligere slår innvandrers arbeidslivsdeltakelse ut. Jo større skille hver enkelt av oss setter mellom etniske nordmenn og innvandrere, jo dårligere gjennomføres altså den felles dugnadsjobb som integrering er.

11. Bibliografi

- Ager, A., & Strang, A. (2004). *Indicators of Integration: final report*. Queen Margaret University College. Edinburgh: Home Office.
- Ager, A., & Strang, A. (2008, Vol. 21 No. 2). Understanding Integration: A Conceptual Framework . *Journal of refugee studies*.
- BLD. (2012). *Rundskriv Q-20/2012. Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: BLD (Barne-, likestillings og diskrimineringsdepartementet).
- Blom, S. (2011). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2011*. Oslo - Kongsvinger: SSB
- Blom, S. (2012). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2012*. Oslo - Kongsvinger: SSB
- Blom, S. (2013). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2013*. Oslo - Kongsvinger: SSB
- Blom, S. (2014). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2014*. Oslo - Kongsvinger: SSB
- Blom, S. (2016). *Holdninger til innvandrere og integrering*. Oslo - Kongsvinger: SSB.
- Blom, S., & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen - et resultatstudie*. Oslo - Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå - SSB.
- Bråten, B., Jahreie, J., & Lillevik, R. (2017). *Innvandrerorganisasjoners rolle i integrering - Sett gjennom en statlig tilskuddsordning*. Oslo: Fafo.
- Brochmann, G. (2017). *NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit - Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Buck, S. (2015, Spring). *Introductory Applied Econometrics EEP/IAS 118*. Hentet fra Berkely.Edu:https://are.berkeley.edu/courses/EEP118/current/handouts/Lecture13_notes_EEP118_Sp15.pdf
- Cappelen, Å., Ouren, J., & Skjerpen, T. (2017). *Effects of immigration policies on immigration to Norway 1969-2010*. Oslo: SSB - Statistisk Sentralbyrå.
- Carlsson, M., Dahl, G., & Rooth, D.-O. (2016). Do Politicians Change Public Attitudes? *IZA Discussion Papers, No. 10349*.
- Castles, S., & Miller, M. (2003). *The age of migration: International Population Movements in the Modern World*. Palgrave Macmillan: Basingtoke.
- Chun-Fang , C., & Knight, B. (2011). Media Bias and Influence: Evidence from Newspaper Endorsements,. *Review of Economic Studies*, 78, ss. 795–820.
- Civita. (2013, 08 14). *Hva er integrering?* Hentet 01 20, 2018 fra Civita.no: <https://www.civita.no/2013/08/14/hva-er-integrering>

-
- Civita. (2016). *Civita-notat: Flyktninger og arbeid*. Oslo: Civita - forfattet av H. Riekels og M. Fasting.
- Constant, A., Kahanec, M., & Zimmermann, K. (2008). *Attitudes towards Immigrants, Other Integration Barriers, and Their Veracity*. Bonn, Tyskland: IZA project .
- Corbin, J., & Strauss, A. (2015). *Basics of qualitative Research*. USA: San Jose State University.
- Djuve, A. B., Bråten, B., Kavli, H., & Sterri, E. B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring Hva virker – for hvem?* Oslo: Fafo.
- Djuve, A., & Kavli, H. C. (2015). *Ti års erfaringer - En kunnskapsstatus om introduksjonsprogram og norskopplæring for innvandrere*. Fafo.
- Enes, A. (2014). *Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet 2007-2011 - arbeid, utdanning og inntekt*. Oslo : SSB.
- Enes, A. W. (2017). *Veien til en vellykket integrering*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå - SSB.
- Enes, A. W., & Stabell, K. (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009-2013*. SSB. SSB.
- Fiva, J., Halse, A., & Natvik, G. (2017). *Local Government Dataset Dataset*. Available at www.jon.fiva.no/data.htm. Oslo: BI - Norwegian Business School.
- FRP. (2018, April 27). *frp.no*. Hentet fra Norske på papiret, men ikke i hjertet: <https://www.frp.no/aktuelt/2018/04/norske-pa-papiret-men-ikke-i-hjertet>
- Gerber, A., Karlan, D., & Bergan, D. (2009). Does the Media Matter? A Field Experiment Measuring the Effect of Newspapers on Voting Behavior and Political Opinions. *American Economic Journal*, ss. 35-52.
- Goksel, G. U. (2018). *Integration of Immigrants and the Theory of Recognition: 'Just Integration'*. Istanbul: Springer.
- Grønmo. (2004a). *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Gripsrud, G., Olsson, U., & Silkoset, R. (2016). *Metode og dataanalyse*. Oslo: Cappelen.
- Gujarati, D. (2015). *Econometrics by Example (2nd Edition)*. New York : Palgrave.
- Guribye, E., & Hidle, K. (2013). *Læreres hjelperroller i voksenopplæringen*. Kristiansand: Agderforskning .
- Høydahl, E. (2017). *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. Oslo - Kongsvinger: SSB - Statistics Norway.

- Hellevik, O. (2007). *Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy*. Oslo: Springer Science .
- Hjelde, I. (2016). *Integration of refugees in Norway. Technical report*. IMDi.
- Holmes, M. (2017, August 3). *Vg*. Hentet fra Nær åtte av ti Frp-velgere mener norske verdier er under angrep: <https://www.vg.no/nyheter/i/GVE1V/naer-aatte-av-ti-frp-velgere-mener-norske-verdier-er-under-angrep>
- Illowsky , B., & Dean, S. (2011). *Collaborative Statistics*. California: Connexions. Hentet fra Introductory Statistics - Box plots: <http://philschatz.com/statistics-book/contents/m46920.html>
- IMDi. (2016). *Integrering i Skandinavia*. Oslo: Integrering og mangfoldsdirektoratet.
- IMDi. (2017, Desember 21). *Bedre resultater for introduksjonsprogrammet*. Hentet fra Imdi.no: <https://www.imdi.no/om-imdi/aktuelt-na/introresultater-ett-ar-etter/>
- IMDi. (2018). *Introduksjonsprogram*. Hentet fra Imdi.no: <https://www.imdi.no/introduksjonsprogram/>
- Jankowicz, A. (2005). *Business Research Projects*. London: Thomson Learning.
- Johnsen, A. (2017, Juli 30). *VG*. Hentet fra Høyre-Linda og SP-Ola samstemte: Norske verdier er under angrep: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/KVmlG/hoeyre-linda-og-sp-ola-samstemte-norske-verdier-er-under-angrep>
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2016a). *G-01/2016 - Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartement. .
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016b). *Meld. St. 30 Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*. Oslo: Regjeringen.
- Kavli , H., Bråthen, M., & Hagelund, A. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo.
- Kommunal- og regionaldepartementet . (2005). *Rundskriv H20-05 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Det Kongelige Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal Rapport. (2017, 01 02). *Nå har vi 426 kommuner i Norge* . Hentet 03 06, 2018 fra Kommunal-rapport.no: <https://kommunal-rapport.no/kommunestruktur/2017/01/na-har-vi-426-kommuner-i-norge>

-
- Kraha, A., Turner, H., Nimon, K., Zientek, L., & Henson, R. (2012). *Tools to Support Interpreting Multiple Regression in the Face of Multicollinearity*. Texas: Frontiers Psychology .
- Kuhlman, T. (1990). The economic integration of refugees in developing countries: A research model. *Serie Research Memoranda*.
- Kunst, J. (2015). "We Are in This Together" - Common Group Identity Predicts Majority Members' Active Acculturation Efforts to Integrate Immigrants. Bergen / Canada: SAGE Journals.
- Kunz, E. (1981, 15:1). Exile and resettlement: Refugee theory. *International Migration Review* , ss. 42-51.
- Løvås, G. G. (2013). *Statistikk for universiteter og høyskoler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Langørgen, A., & Aaberge, R. (2011). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008*. Oslo - Kongsvinger: SSB - Statistics Norway.
- Lee, E. (1966, Vol. 3). A Theory of Migration. *Demography*(No. 1), ss. 47-57.
- Listhaug, S. (2016, Oktober 18). *frplisthaug*. Hentet fra Facebook:
<https://www.facebook.com/listhaugfrp/posts/596523250519238>
- Maior, G., & Olson, J. (2005). Ideologies, Values, Attitudes, and Behavior. I *Handbook of social psychology* (ss. 283-308). Cardiff: Springer.
- Markaki, Y., & Longhi, S. (2013, November). What determines attitudes to immigration in European countries? An analysis at the regional level. *Migration Studies*, ss. 311-337.
- Marks, J. (2014). *Rural refugee resettlement: Secondary Migration and Community Integration in Fort Morgan*. UNHCR, The UN Refugee Agency. Colorado: Policy Development and Evaluation Service.
- Matsubayashi, T. (2013). Do Politicians Shape Public Opinion? *British Journal of Political Science* 43(2), ss. 451-478.
- Mayblin, L. (2013). *In search of normality. Refugee integration in Scotland*. . Edinburgh: Scottish Refugee Council.
- Mestheneos, E., & Ioannidi, E. (2002). *Obstacles to Refugee Integration in the European Union Member States*. Athen: Journal of Refugee Studies, Vol. 15 .
- NAOB. (2018). *ildsjel*. Oslo, Norge: Det norske akademis ordbok.
- Nilsen, A. (2014). *Hatretorikk: Den intolerante språkbruken*. Oslo: Oslo and Akershus University college of applied science.

- NIR. (2015). *Nasjonalt Introduksjonsregister*. Hentet fra IMDI:
https://www.as.kommune.no/ato/p360/v1/368336_1_1-pdf.368336o987b.pdf
- OECD/European Commission. (2016). *How are refugees faring on the labor market in Europe? Working paper 1/2016*. European Union.
- O'Halloran, S. (2014). *Model Checking*. Hentet fra colombia.edu:
http://www.columbia.edu/~so33/SusDev/Lecture_5.pdf
- Philips, A. (2009). *ontribution of the Council of Europe framework convention for the proteof national minorities and its Advisory committee to the effective participation rights ofnational minorities*. Haag: Kluwer Law International.
- Potocky-Tripodi, M. (2003). *Refugee Economic Adaption*. Journal of Social Service Research.
- Rambøll. (2011). *FOU-Prosjekt: Analyse av resultatoppnåelse for introduksjonsordningen*. Oslo: Rambøll.
- Rambøll. (2011). *FOU-prosjekt: Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Regjeringen. (2015). *Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. Oslo: Regjeringen.
- Regjeringen. (2017, 06 28). *regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringens mål for integrering:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/innsikt/mal-for-integrering/id2343467/>
- Richmond, A., & Goldlust, J. (1974, 8:2). A multivariate model of immigrant adoption. *International Migration Review*, ss. 193-225.
- Søholt, S., Henningsen, E., & Dyb, E. (2017). *Bosettingsklare flyktninger og avtalt selvbosetting - erfaringer fra casekommuner og flyktninger*. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet - NIBR.
- Salkind, N. (2017). *Statistics for people who (think they) hate statistics*. Kansas, USA: SAGE.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). Formulating the research design. I M. Saunders, P. Lewis, & A. Thornhill, *Research methods for business students (Vol. 7) (Seventh Edition. utg.)*. Harlow, England: Pearson.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2012). *Research Methods for Business students*. Harlow: Pearson Education.
- SCB. (2010). *SCB*. Hentet fra Kontakter viktigast för att hitta ett nytt jobb.

-
- Seate, A. (2016, Volume 83). Media's influence on immigration attitudes: An intergroup threat theory approach. *Communication Monographs*.
- Seierstad, A., & Lillegård, M. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene - En sammenligning av kommunenes resultater*. Oslo - Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå - SSB.
- Skutlaberg, L., Drangslund, K., & Høgestøl, A. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene*. Bergen: ideas2evidence.
- SSB. (2008). *Vestlig og ikke-vestlig - ord som ble for store og gikk ut på data*. Oslo: SSB.
- SSB. (2016, April). Fra asylsøker til flyktning - før og etter kriseåret 2015. (L. Østby, Red.) https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/287751?_ts=158f752f598.
- SSB. (2017). *10824: Tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet for innvandrere. Status på arbeidsmarkedet i november, etter kjønn (K) (B) 2011 - 2016*. Hentet fra Statistikkbanken: <https://www.ssb.no/statbank/table/10824?rxid=aa0055f9-7c2f-48fe-9bdf-603738e1489e>
- SSB. (2017a). *Antall deltakere fra Syria mer enn doblet. I Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, 2016. Deltakere..*
- SSB. (2017b, November 13). *Drøyt 1 av 4 tenkte på innvandring da de stemte*. Hentet Januar 28, 2018 fra SSB: <http://www.ssb.no/valg/artikler-og-publikasjoner/droyt-1-av-4-tenkte-pa-innvandring-da-de-stemte>
- Statistics Canada. (2018). *Labour force characteristics of immigrants by educational attainment, annual1*. Canada: Statistics Canada.
- Tronstad, K. R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR-rapport 2015:2. Oslo: NIBR.
- UCLA Edu. (2016). *Regression with STATA - Regression diagnostics*. Hentet fra ucla.edu: <https://stats.idre.ucla.edu/stata/webbooks/reg/chapter2/stata-webbooksregressionwith-statachapter-2-regression-diagnostics/>
- UDI. (2017). *Forventninger om antall asylsøkere til Norge i 2018 og 2019*. Hentet fra www.udi.no: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknotater/forventninger-om-antall-asylsokere-til-norge-i-2018-og-2019-anslag-per-desember-2017/>
- Valentine, D., & Knudsen, J. (1986). *Mistrusting Refugees*. Berkely and Los Angeles, California: University of California Press.

Waisman, G., & Larsen, B. (2008). *Do Attitudes Towards Immigrants Matter?* Stockholm: The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS).

Williams, R. (2015). *nd.edu*. Hentet Februar 22, 2018 fra University of Notre Dame : <https://www3.nd.edu/~rwilliam/stats2/l25.pdf>

Wooldridge, J. M. (2013). *Introductory Econometrics, A Modern Approach, Fifth edition*. Mason , USA: South-Western CENGAGE Learning.

Ødegård, G. (2010). *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

Østerberg, D. (2012). *Sosiologiens nøkkelbegreper*. Oslo: Cappelen Damm.

Vedlegg

Vedlegg A: Evaluering av forskningsdesign

Vi vil i dette delkapittelet vurdere kvaliteten på både den kvantitative og kvalitative metoden og dataen. Ved vurdering av kvaliteten på forskningsdesign er det ifølge Yin (2014) fire viktige kriterier som må vurderes. Disse kriteriene presenteres i det følgende. I tillegg diskuterer vi det etiske ansvaret for å håndtere og tolke informasjonen.

Gyldighet

Gyldighet handler om hvorvidt forskningen faktisk måler hva som var ment i begynnelsen (Zaltman et al., 1977). For den kvantitative undersøkelsen møter vi spesielt på to risikoer. Den første går på om den uavhengige variabelen er et representativt instrument for integrering og den andre handler om hvorvidt variablene som er ment til å plukke opp befolkningens faktisk holdninger gjør det. Jamfør diskusjonen i 2.1 hvor vi argumenterer for hvordan innvandrernes sysselsetting speiler vedkommendes integrering, og i 6.2.3 hvor vi fremlegger koblingen mellom holdninger og de inkluderte variablene, mener vi at den kvantitative undersøkelsen oppnår tilfredsstillende grad av gyldighet.

I den kvalitative undersøkelsen svarer vi på problemstillingen ved å samle inn data fra semi-strukturerte intervjuer. Det gjør det mulig å oppnå høy grad av gyldighet. Dette fordi intervjuguiden bestod av åpne og undersøkende spørsmål som oss muligheten til å utforske svarene fra ulike vinkler. Oppfølgingsspørsmål brukes til å få en dypere forståelse eller forklaring av deltakerens svar som er av betydning for å svare på problemstillingen, uten å gi et forutinntatt syn eller dom fra forskerne (Saunders et al., 2012).

Intern validitet

Intern validitet referer til i hvilken grad vi kan antyde at det eksisterer en årsakssammenheng mellom to eller flere variabler (Gauri & Grønhaug, 2010), eksempelvis sammenheng mellom kommunens størrelse og dens integreringsresultat. Det handler om hvorvidt effekten kan tilskrives den årsaken vi tror foreligger eller om det kan være andre faktorer som kan forklare effekten. Gjennom utarbeidelsen av hypotesene for utredningen, og diskusjonen som i kapittel 10 for *hvorfor* variablene er av betydning, argumenterer vi for hvordan utredningen er intern

valid. Det er derimot risiko for at denne validiteten kan bli brutt. Faktorer vi ikke har tatt hensyn til i vår studie er en trussel for dens interne validitet. Dette kan eksempelvis dreie seg om kommunens økonomi, antall vellykkede bedrifter eller hvorvidt det er et/en universitet/høyskole i kommunen.

Ekstern validitet

Ekstern validitet handler om hvorvidt en undersøkelses funn er generaliserbare, altså i hvilken grad funnene kan gjelde for andre situasjoner (Saunders et al., 2012; Yin, 2014). I den kvantitative undersøkelsen er alle kommuner i Norge med store nok introduksjonsprogram i de gjeldende årene inkludert. Det inkluderer et spekter av kommuner som er forskjellige fra hverandre langs flere dimensjoner; størrelse, sentralitet, demografisk sammensetning og politisk vridning. Det er derfor sannsynlig at funnene er overførbare til andre norske kommuner. Det er ikke like sannsynlig at funnene enkelt kan overføres til kommuner i andre land og regioner. Norske kommuner har flere særnorske fenomen, eksempelvis er norske kommuner betydelig mindre enn de i Danmark (Tronstad, 2015). For den kvalitative delen fører et lavt utvalg på 15 responskommuner til at denne delen av undersøkelsen ikke kan generaliseres i stor grad. Fordi studien legger til forskningsresultater i eksisterende litteratur, kan det hevdes at en viss grad av generalisering kan oppnås.

Reliabilitet

Reliabilitet referer til datamaterialets pålitelighet. Påliteligheten er høy dersom datainnsamlingsteknikkene og analyseprosedyrene gir konsistente funn hvis de ble gjentatt eller replisert (Gripsrud, 2010). I den kvantitative undersøkelsen handler påliteligheten om hvorvidt en benytter pålitelig data (Grønmo, 2004). Vi benytter tallmateriale hentet fra Statistisk Sentralbyrås Statistikkbank, samt deler av et datasett produsert av professor Jon Fiva som tar utgangspunkt i NSDs kommunedatabase. Begge datakildene er offentlig offisiell statistikk og vi anser derfor datamaterialet som tilstrekkelig reliabelt.

Det kan ofte være vanskeligere å måle påliteligheten i kvalitative studier (Saunders et al., 2012). Å kartlegge påliteligheten til forskning ved hjelp av semi-strukturerte intervju kan være vanskelig da intervjuene er uavhengig opprettet for å matche hver deltaker, noe som resulterer i mangel på standardisering. I tillegg gjennomføres intervjuene på bestemte tidspunkter og omstendigheter som innebærer at resultatene er vanskelige å replisere. Ulike mennesker kan

ha forskjellige betydninger og forståelser, noe som kan føre til at svarene varierer uansett hvor mange ganger det blir replisert. På grunn av dette vil påliteligheten forblir en svakhet i denne avhandlingenes forskningsdesign. En trussel mot pålitelighet er risikoen for partiske meninger blant både forskere og deltakere. Forskerne må derfor være oppmerksomme på muligheten for deltaker-bias som kan oppstå ved atferd og respons som kan påvirke svarenes toneleie og andre ikke-verbale faktorer (Saunders et al., 2012). Som forskere visste vi trusselen om bias-forskjeller før vi gjennomførte intervjuene. Derfor var vi forsiktige når vi kommenterte på deltakernes svar. Vi stilte åpne spørsmål for å fjerne muligheten for å lede deltakerne mot en partisk retning.

Vi stilte åpne spørsmål om generelle betydninger og meninger om de ulike temaene vi ønsket å dekke. Derfor bør frykten for hvordan svarene påvirker deres rolle i kommunen ved å ytre deres faktiske meninger, være begrenset. Dette kan ha redusert faren for deltaker-bias som er definert som en hvilken som helst faktor som fremhever en falsk respons (Saunders et al., 2012). Basert på informasjonen presentert i disse avsnittene vil vi si at deltakerfeil, definert som en hvilken som helst faktor som endrer måten en deltaker svarer og responderer (Saunders et al., 2012), ville være begrenset til omfanget av hva vi kunne påvirke.

Det er vanskelig å oppnå pålitelighet i kvalitative forskningsstudier fordi datainnsamling fra de ulike deltakerne kanskje ikke vil repliseres, da deltakernes tolkninger og meninger kan forandres over tid. På grunn av dette har vi tatt de mulige og nødvendige tiltakene for å begrense de ulike truslene, og vår oppfatning er at påliteligheten er så høy som mulig basert på denne oppgavens karakter og forskningsdesign.

Etisk tilnærming

Etikk er atferdsstandarder som styrer oppførsel i forhold til rettighetene til de som blir utsatt for oppførselen, eller påvirket av den (Saunders et al., 2012). Etske regler er prinsipper som beskriver forskningsetikk og etiske standarder, I denne oppgaven er det intervjuobjektene som skal hensyn tas da de blir påvirket av vår oppgave. Intervjuobjekter nevnes derfor ikke med navn eller med karakteristikk som kan avsløre deres identitet. Ved å nøye informere om oppgavens hensikt og opplyse om alle planlagte spørsmål sikret vi at alle deltakerne hadde full informasjon om bruk av data samlet fra intervjuene på forhånd. De ble informert om at

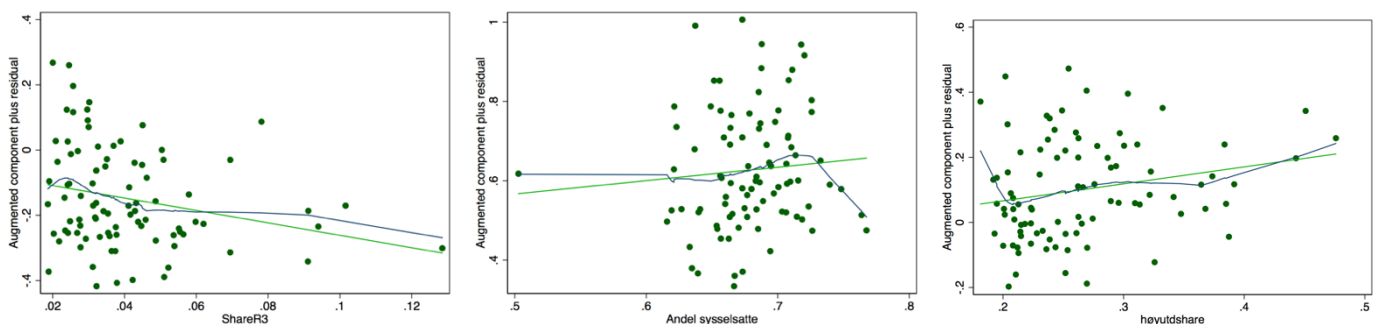
intervjuene skulle bli registrert for å sikre at all informasjonen kunne reproduseres riktig, og ble også gitt helt rett til å trekke seg fra å delta når som helst.

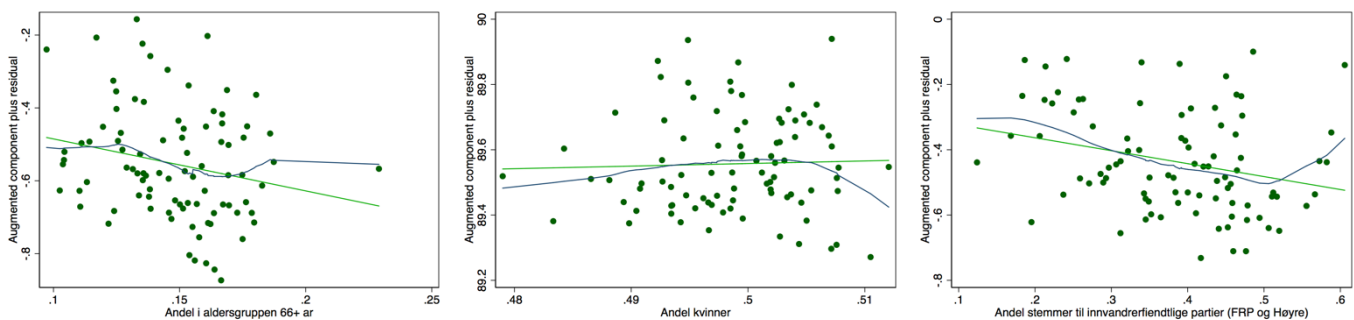
Vedlegg B: Regresjonsdiagnostikk

Som beskrevet i delkapittel 6.1.4. er det visse forutsetninger som ligger til grunn for at OLS skal gi forventningsrette estimat. I det følgende vil vi utføre ulike tester for å vurdere hvorvidt disse forutsetningene er oppfylt. Eventuelle brudd kan medføre at estimatene gir feil eller misvisende svar. Test på brudd av forutsetninger for OLS gjøres med utgangspunkt i den opprinnelige regresjonsanalysen, REG1.

1. Linearitet

Vi tester hvorvidt det er et lineært forhold mellom den avhengige og de uavhengige variablene gjennom augmented-component-plus-residual plot (acprplot) metoden i STATA. Denne type plott kan benyttes til å identifisere ikke-linearitet i data. Metoden produserer én linje som illustrerer den lineære sammenhengen som blir tvunget frem i regresjonen og én linje som illustrerer det faktiske forholdet mellom observasjonene. Dersom linjene i stor grad samsvarer med hverandre indikerer dette illustrativt linearitet (O'Halloran, 2014). I figurene under ser vi at det er forskjell i graden av linearitet, hvor det for noen av variablene er større avvik mellom de to linjene. Dette indikerer en svakere lineær sammenheng med den avhengige variabelen. Likevel, det antas etter vurdering av plottene at forutsetningen om linearitet oppfylles. Dette gjøres med bakgrunn at plottene viser at linjene strekker seg i samme retning, og der det er størst avvik er det enkelte utliggere som trekker linjene fra hverandre. Da regresjon utført med modifisering av disse utliggerne endrer resultatene fra regresjonsanalysen i liten grad vurderes denne variasjonen som mindre betydelig.





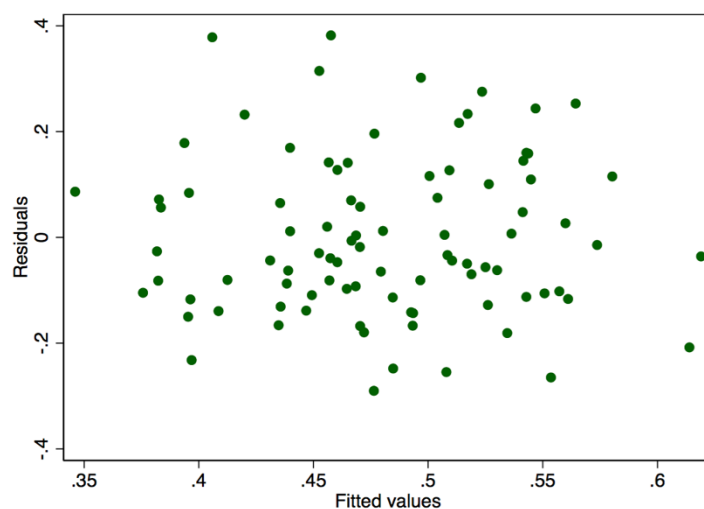
2. Multikollinearitet

For at modellen skal gi forventningsrette estimat kan det heller ikke eksistere for høy grad av multikollinearitet. For å sjekke hvorvidt dette er et problem i analysen utfører vi en Variance Inflation Factor (VIF) test. Denne testen måler i hvilken grad den aktuelle variabelen lar seg forklare av de andre X-variablene i modellen. Som nevnt i delkapittel 6.1.4 bør man være oppmerksom på problemer dersom VIF-verdien overstiger 5. Som VIF-tabellen til høyre viser er det ingen av variablene med tilhørende VIF-verdi over 2.5. Det antas med det at multikollinearitet ikke er et problem i denne regresjonsmodellen.

Variable	VIF	1/VIF
elderly	2.50	0.400577
Sentral	2.28	0.438391
Sharesyss	2.05	0.487460
ShareR3	2.04	0.490042
høyutdshare	1.93	0.516921
woman	1.91	0.524051
Hoyre	1.59	0.629727
dMedium	1.55	0.644761
Minstsentral	1.46	0.683052
Mean VIF	1.92	

3. Homoskedastisitet

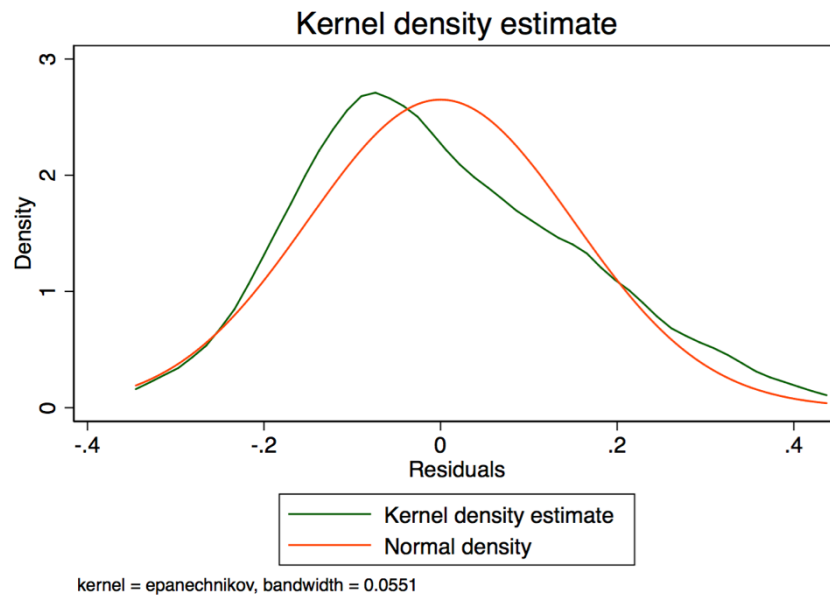
Forutsetningen om homoskedastisitet undersøkes ved å studere plott av residualene mot de predikerte variablene, se figur til høyre (UCLA Edu, 2016). Plottet viser ingen tendens til at spredningen endres konsekvent med de varierende x-variablene, og dermed ingen tegn på heteroskedastisitet. Den mer formelle *Breusch-Pagan-testen* bekrefter det vi ser i plottet, og gir oss ikke grunnlag til å forkaste



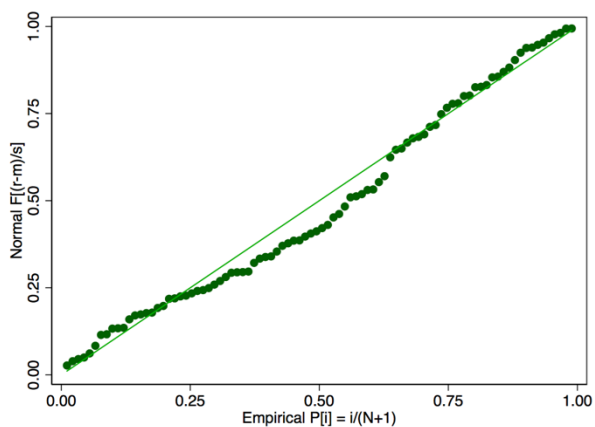
nullhypotesen om at variansen i feilleddet er likt for alle predikerte verdier.

4. Normalfordelte residualer

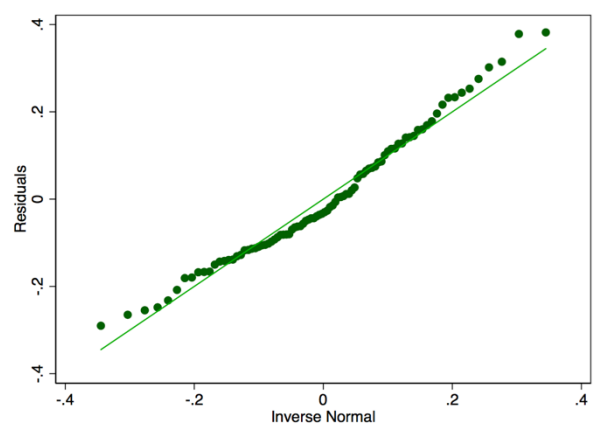
For å teste hvorvidt residualene er normalfordelt plottes residualene i et Kernel Density Diagram som grafisk sammenligner en perfekt normalfordeling og fordelingen til residualene i vårt datasett.



I tillegg konstruerer vi et P-P plott som tester for avvik fra normalfordeling i senter, og et Q-Q plott som tester for avvik i halene. Diagrammet og plottene viser en tendens til at fordelingen avviker noe fra normalfordelingen, men da det er svært sjeldent at residualene vil følge en normalfordeling perfekt antas det at de er tilstrekkelig normalfordelte og forutsetningen dermed oppfylt.



Figur: P-P Plot

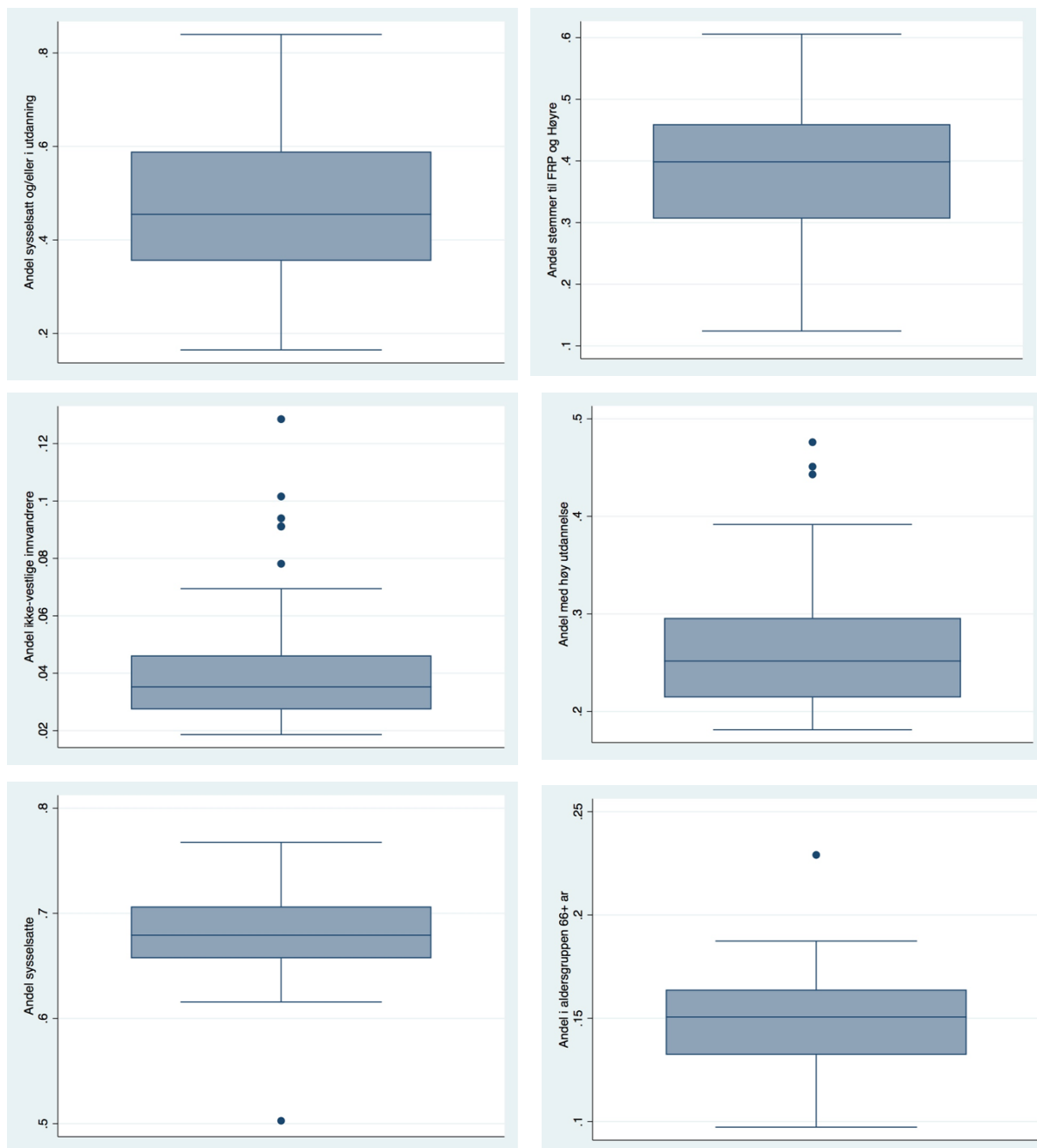


Figur: Q-Q Plot

Vedlegg C: Sensitivitetsanalyse

Vedlegg C1: Ekstremobservasjoner

Boxplot av den avhengige og de uavhengige variablene. For variablene “Andel ikke-vestlige innvandrere”, “andel i aldersgruppen 66+ år”, “andel med høy utdannelse” og “andel sysselsatte” ser vi at det er enkelte uteliggere blant observasjonene.



Vedlegg C2: Regresjon justert for ekstremobservasjoner

	(1)		(2)	
	Andel sysselsatt og/eller i utdanning		Andel sysselsatt og/eller i utdanning	
AndelSyssel	0.636	(1.00)		
DMellomstor	-0.0356	(-0.86)	-0.0535	(-1.29)
AndelInnvandr	-1.635	(-1.36)		
DMestSentr	0.0129	(0.22)	0.0243	(0.41)
DMinstsentral	0.00432	(0.07)	0.000271	(0.00)
Andel66	-1.794	(-1.60)		
AndelHøyUtd	0.370	(0.99)		
AndelHogFRP	-0.418**	(-2.16)		
AndelSyssel Winsorized fraction .05			1.126	(1.38)
AndelInnvandr, Winsorized fraction .05			-1.832	(-1.34)
Andel66, Winsorized fraction .05			-1.819	(-1.41)
AndelHøyUtd, Winsorized fraction .05			0.128	(0.31)
AndelHogFRP, Winsorized fraction .05			-0.452**	(-2.27)
Constant	-2.011	(-1.02)	-2.922	(-1.39)
Observations	90		90	
R^2	0.146		0.168	

t statistikk i parentes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Vedlegg C3: Regresjoner med begrenset dataset

	(1)	
	Andel sysselsatt og/eller i utdanning	
AndelSyssel	-0.0384	(-0.05)
dMellomstor	-0.0210	(-0.41)
AndelInnvandr	-1.562	(-0.95)
DMestSentr	0.0335	(0.48)
DMinstsentral	0.000185	(0.00)
Andel66	-1.434	(-1.06)
AndelHøyUtd	0.851*	(1.78)
AndelHogFRP	-0.476**	(-2.03)
Constant	1.583	(0.61)
Observations	71	
R^2	0.134	

t statistikk i parentes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Vedlegg C4: Regresjoner på forskjellige funksjonelle former

	(1)		(2)		(3)	
	Log Andel sysselsatt og/eller i utdanning		Andel sysselsatt og/eller i utdanning		Log Andel sysselsatt og/eller i utdanning	
AndelSyssel	0.898	(0.65)				
DMellomstor	-0.0654	(-0.73)	-0.0314	(-0.76)	-0.0645	(-0.72)
AndelInnvandr	-3.184	(-1.21)				
DMestSentral	0.0812	(0.63)	0.0348	(0.59)	0.108	(0.84)
DMinstsentral	-0.0226	(-0.18)	-0.00768	(-0.13)	-0.000896	(-0.01)
Andel66	-2.670	(-1.10)				
AndelHøyUtd	1.269	(1.59)				
AndelHogFRP	-0.967**	(-2.29)				
logAndelSyssel			0.136	(0.33)	0.352	(0.40)
logAndelInnvandr			-0.0964	(-1.61)	-0.190	(-1.47)
logAndel66			-0.233	(-1.46)	-0.480	(-1.39)
logAndelHøyUtd			0.150	(1.43)	0.362	(1.60)
logHogFRP			-0.147**	(-2.32)	-0.351**	(-2.56)
Constant	-0.879	(-0.21)	0.135	(0.11)	-2.071	(-0.76)
Observations	90		90		90	
R^2	0.143		0.148		0.162	

t statistikk i parentes

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Vedlegg D: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

Tusen takk for at du har tatt deg tid til å bli intervjuet i anledning vår oppgave om integrering av flyktninger i norske kommuner. I dette dokumentet finner du all nødvendig informasjon, samt spørsmålene vi kommer til å stille.

Institusjon:	Norges Handelshøyskole, Samfunnsøkonomisk institutt
Forfattere/intervjuere:	Shayan Seyedin og Victoria Poon Sundvor (masterstudenter)
Veileder:	Kjetil Bjorvatn (Professor)
Varighet:	45 minutter - 1 time
Type intervju:	En-til-en, personlig intervju, gjennomføres over telefon
Dokumentering:	Lydopptak

BAKGRUNN FOR INTERVJUET

Formålet med oppgaven er å kartlegge *hvilke variabler som bidrar til vellykket integrering*.

For å gi deg som intervjuobjekt grundig innsikt i oppgaven har vi utdypet oppgavens analyse i tre deler:

A. Rangering

Vårt mål på integrering (avhengig variabel) er andel innvandrere i introduksjonsprogrammet som går ut i jobb eller utdanning etter endt introduksjonsprogram. Basert på denne andelen har vi konstruert en rangering med 77 norske kommuner. Disse utgjør alle kommuner i Norge som:

- 1) Har over 50 deltakere i introduksjonsprogrammet fra 2011 til 2014, og
- 2) Har tilgjengelig data gjennom SSB.

B. Regresjonsanalyse

Videre vil vi se på hvilke variabler som har effekt på utfallet fra rangeringen.

Oppgaven analyserer et bredt utvalg variabler. Eksempelvis om det har kausal effekt

på vårt integreringsmål at det fra før er bosatt mange tredjelandsinnvandrere i kommunen, eller hvilket politiske parti som er sitter ved makten i kommunen. Regresjonsanalysen er ikke ferdigstilt enda. Det kan være at ingen av variablene er signifikante, noe som vil være et interessant funn i seg selv.

C. Kvalitativ analyse - intervjuer

I tillegg til regresjonsanalysen som sjekker disse sammenhengene skal vi intervjuer nøkkelpersoner i en rekke kommuner. Dette for å berike tallenes tale med kvalitativ analyse. Som del av denne kvalitative analysen ønskes det at du som intervjuobjekt skal berike studiet med din innsikt og erfaring.

INTERVJUSTRUKTUR

1. Rammesetting

- Uformell samtale (1 minutt)
- Informasjon om prosjektet og problemstillingen (2 minutter)

2. Erfaringer

- Overgangsspørsmål (X minutter)
- Avdekke erfaring og kjennskap til problemstillingen (5 minutter)

3. Fokusering

- Nøkkelspørsmål (40 minutter)
- Oppfølgingsspørsmål ellers sjekklister

4. Tilbakeblikk

- Oppsummering (10 minutter)
- Avklaring

INTERVJUSPØRSMÅL

1. Fortell kort om din erfaring i kommunen og hva du jobber med i dag
 1. Fortell om din erfaring med integrering av flyktninger
2. Utenom introduksjonsprogrammet, hvilke konkrete tiltak med mål om å integrere flyktninger eksisterer i kommunen?

1. Har dere gjort store endringer i integreringsarbeidet i nyere tid?

3. I hvilken grad synes du resultatene fra introduksjonsprogrammet, altså andelen som går ut i arbeid eller utdanning etter endt program, er et godt mål for integrering i kommunen?
 1. Dersom du synes resultatene fra introduksjonsprogrammet er et dårlig mål, hva mener du er et godt mål for integrering?

4. Hvilke konkrete mål har dere i kommunen for introduksjonsprogrammets resultater?
 1. Hvor stor prosentandel flyktninger jobber dere mot å få i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram? Ta høyde for realistiske begrensninger.

5. Med hensyn til det totale kommunebudsjettet, mener du at det i dag legges nok økonomiske ressurser i introduksjonsprogrammet for å oppnå tilfredsstillende resultater?
 1. Hvis nei, hvilke integreringstiltak har blitt prioritert ned som følge av mangel på økonomiske ressurser? Hvilke type tiltak vil du bruke mer penger på?

6. Mener du saker i introduksjonsprogrammet og integreringsarbeid for øvrig prioriteres av kommunestyret og øvrige i kommunen? Utdyp.

7. Kan du utdype om samarbeidet mellom kommunen, NAV-kontor og voksenopplæring i kommunen?
 1. Hvordan tror du samarbeidet påvirker resultatene?

8. Din kommune er blant de største kommunene i Norge. Føler du det gjør integreringsarbeidet lettere eller vanskeligere at kommunen er en relativt stor kommune?

9. Hva slags effekt har lokalmiljøets innstilling til bosetting av flyktninger i kommunen, på integreringsarbeidet?

10. Mener du at lokalt næringsliv bidrar til at deltakere av introduksjonsprogrammet blir integrert?
 1. Hvis ja, utdyp. Hvordan bidrar lokalt næringsliv?
 2. Hva motiverer det lokale næringslivet til å bidra?

11. Mener du at frivillige organisasjoner og/eller lokallag bidrar til at deltakere av introduksjonsprogrammet blir integrert?
 1. Hvis ja, utdyp. Hvordan bidrar frivillige organisasjoner og lokallagene?
 2. Hva motiverer disse til å bidra?

12. Finnes det enkeltpersoner, såkalte 'ildsjeler', som bidrar til god integrering i kommunen?
 1. Hvis ja, utdyp. Hva slags engasjement? Hvordan bidrar ildsjelene?
 2. Hva motiverer denne ildsjelen?

13. Er du fornøyd med resultatene (andelen som går ut i arbeid eller utdanning etter endt program) til kommunen i introduksjonsprogrammet i dag? Utdyp gjerne svaret ditt.

14. Hva mener du har vært den største suksessfaktoren i integreringsarbeidet av flyktninger?

15. Mener du at de øvrige innbyggernes politiske vridning kan ha effekt på integreringen av nylig bosatte innvandrere?