



Handelshøgskolen i Innlandet, Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Ellen Bruun Torvik

Master Public Administration

Vilje – eller uvilje?

*Lokalpolitikernes forståelse av verdien
ved integrering av flyktninger i en distriktskommune*

If there is a will, there is a way....?

The public value of integrating refugees into a district municipality
– from the perspective of local politicians.

PAB 3001_1

Master i moderne forvaltning (MPA), breddemaster

2019

Forord og takk

I samarbeid med kommuner om bosetting og integrering av flyktninger, har jeg møtt mye god vilje, humanitært ansvar og engasjement for mennesker i nød. Integreringsarbeidet syntes å ha bedre kår i de kommunene hvor politikerne fulgte opp bosettings- og kvalifiseringsarbeid for flyktninger, enn i de kommuner hvor den politiske oppfølging var svakere. Slik ble nysgjerrigheten for *politikernes* betydning for det lokale integreringsarbeidet, vekket.

Opgaven hadde imidlertid ikke kunnet blitt realisert uten bidrag fra følgende:

Takk til informanter i case-kommunen som møtte meg med velvilje og samarbeid.

Takk til veileder professor Rolf Rønning for tålmodighet, inspirerende innspill og korrektiv.

Takk til min arbeidsgiver Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

som har lagt tilrette for studiet i kortere og lengre perioder.

Takk til kollegaer for interesse og oppmuntring underveis.

Takk til familien og venner for støtte og overbærenhet med mitt tidvis innsnevrede interessefelt og begrensede sosiale kapasitet.

Takk - til Audun

Biri, 14.05. 2019

Sammendrag

Mange kommuner bosatte flyktninger under flyktningkrisa 2015-2017. Med mange deltakere på kommunenes introduksjonsprogram, ble deres lave overgang til arbeid, tydeligere. Den kommunale forvaltnings arbeid med integrering har vært gjenstand for mange undersøkelser. Formålet med denne studien, er å undersøke *politikernes* rolle i det lokale integreringsarbeidet i en distriktskommune.

Problemstillingen er: *Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune.*

Mange flyktninger ble bosatt i små distriktskommuner med behov for arbeidskraft. En distriktskommune på Østlandet ble valgt som lokasjon for studien. Koblingen mellom samfunnsområdene integrering og distriktpolitikk, kan synliggjøre potensielle løsninger på for eksempel et arbeidskraftbehov lokalt.

En viktig verdi i nasjonal integreringspolitikk, er å styrke velferdsstatens bærekraft. En nasjonal holdningsundersøkelse relatert til SSB-data for case-kommunen, gir innblikk i hvilke verdier vi kan forvente å finne ved denne oppgavens undersøkelser.

Denne studien er en kvalitativ case-studie. I case-kommunen blir kommunens planverk med relevans for integreringsfeltet, analysert. Semistrukturert intervju av fem lokalpolitikere og tre toneangivende personer i lokalsamfunnet ble gjennomført. Målsettingen var å søke etter de verdier som var grunnlaget for anvendt politikk på integreringsfeltet, og informantenes vurdering av hvorvidt verdiene var implementert i kommunens integreringstjenester. Spørsmålene var derfor også rettet mot informantenes vurdering av om tjenestene har gitt verdi for kommunen.

Ved analysen ble det anvendt følgende kategorier av verdi: *positiv verdi*, *betinget verdi* og *negativ verdi*. En overvekt av funn ble kategorisert under *betinget verdi*.

Ulike bidrag fra public value litteraturen har vært viktige for analyse og drøfting av funn. Likeledes har verdiaspektet ved styringsstrukturer i offentlig sektor, og politikerrollens betydning som verdibærer og endringsagent, vært relevante for drøfting av funn.

Oppgaven konkluderer med at politikerne har et reflektert forhold til verdier og verdiskapning i offentlig sektor. De har internalisert nasjonale humanitære verdier og verdier som slutter opp om velferdsstatens opprettholdelse. Det fremkommer imidlertid en diskrepans mellom de verdier politikerne ønsker å ivareta, og forståelsen av verdien de kommunale integreringstjenestene har for lokalsamfunnet. Politikernes engasjement og refleksjoner omkring egen rolle og mulighetsrom for innflytelse for å oppnå økt verdiskapning i kommunen, var ikke fremtredende i funnene.

Mulige forklaringer på politikernes manglende oppfølging av lave resultat fra kommunens integreringstjenester, kan være at integrering er et konfliktfylt samfunnsområde hvor ulike verdier preger en polarisert debatt. En forklaring kan også være svak statlig styring av det kommunale integreringsarbeidet, med stor frihet til lokal tilpasning.

Videre forskning på politikernes manglende handling eller selvpålagte innskrenkninger av sitt handlingsrom, kan bidra til å utløse politikernes potensiale som pådriver for innovative integreringstjenester i kommunen. Politikerne har et ubrukt potensial til å bidra til utvikling av kommunale integreringstjenester.

Statlige myndigheter har søkt etter årsaker til flyktingenes svake deltagelse i arbeid og utdanning. Det er også søkt etter tiltak som kan få folk i distriktene til å bli boende. Funnet av politikernes manglende oppfølging av dårlige resultat over tid, kan tolkes som tilbaketent, avventende. Det er manglende samsvar mellom politikernes verdier og handlinger. Derfor vil jeg stille spørsmål ved om politikerne *har* en forståelse av at de kommunale integreringstjenester skaper verdier for befolkningen.

INN Handelshøgskolen i Innlandet, Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap. Master of public administration (MPA) breddemaster, Ellen Bruun Torvik *Vilje – eller uvilje? Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune? If there is a will, there is a way....? The public value of integrating refugees into a district municipality – from the perspective of local politicians. Mai 2019*

Abstract

During the refugee crisis of 2015-2017, many municipalities settled refugees. Refugees participated in the “municipal introductory program” with varying results. The municipal administration's work on integration has been the subject of many debates. The purpose of this study is to examine the role of politicians in the integration efforts at a municipality level. This problem statement is: *The public value of integrating refugees into a district municipality, from the perspective of local politicians*

The national refugee-settlement effort saw many refugees being settled in small district municipalities in need of labor, as was the case of the municipality in Eastern Norway which is the subject of this qualitative case study.

An important value in national integration policy is to strengthen the welfare state's sustainability. A national attitude survey related to SSB data for the municipality in question gives insight into the values at play in its local implementation of refugee-settlement program.

A semi-structured interview of five local politicians and three key people in the community was conducted. The objective was to establish the values behind the locally applied integration policy and the subjects' assessment of whether said values were implemented in the municipality's integration services. The questions were therefore also aimed at the subjects' assessment of whether the services mentioned have resulted in added value to the municipality.

In the analysis, the following categories of public value were used: *positive value*, *conditional value* and *negative value*. An overweight of findings was categorized under *conditional value*. The interviews raise the concern about whether the value creation of the local integration services is sufficient to uphold values such as sought-after participation in labor and positive social integration.

The study shows that the values in national integration policy were endorsed and that the municipality's key people's commitment and implementation concepts were stronger than that of the local politicians. The politicians' involvement and reflections on their own role and

scope of influence for increased value creation in the municipality were not prominent in the findings, thus influencing and affecting the end result of that community's local refugee programs.

The findings in this study and the analysis thereof are derived from available material on public value and on the value aspect of governance structures in the public sector.

The study concludes that the community politicians' values directly inform the value creation in the public sector; they indeed conceptually endorse national humanitarian and other values aimed at the maintenance of the welfare state. However, there is a disconnect between said endorsement and their understanding of the public value of integration services for their community. A possible explanation for the politicians' inaction in the face of inadequate results of the municipality's integration services may be that integration is a wicked problem where differing values are over-sensitized, resulting in highly polarized complex debates. Lenient national government program monitoring also leaves a municipality's integration work with great freedom for local adaptation.

Further examination and research into possible motivations behind the politicians' lack of action or their self-imposed restrictions in the policies' interpretation and implementation could help trigger the politicians' potential as a driving force for innovative integration services in the municipality. They have an unused potential to contribute to the development of integration services.

National efforts have been made to increase refugees' participation in work and education, and also to incentivize rural areas population retention. The municipality's politicians' inaction in front of the ongoing deficient results of their integration programs could be perceived as unprogressive, begging the question of whether they actually have a full understanding of the concept of national public values in municipal integration efforts, given the disconnect between their professed values and their initiation of public value creation.

Innholdsfortegnelse

FORORD OG TAKK	II
SAMMENDRAG	III
ABSTRACT	V
1.0. INNLEDNING	1
1.1. VEIEN INN I PROBLEMSTILLINGEN	1
1.2. FORMÅLET MED STUDIEN	2
1.3. BEGREPSAVKLARING OG DEFINISJON AV NØKKEWORD	3
1.4. NASJONAL INTEGRERINGSPOLITIKK OG OVERORDNEDE SAMFUNNSVERDIER.	5
1.5. TEORETISK INNRAMMING	5
1.6. DISTRIKTSKOMMUNENS DEMOGRAFISKE UTFORDRINGER	6
1.7. OPPGAVENS OPPBYGNING, METODISK TILNÆRMING OG DATAINNSAMLING	7
1.8. PRESENTASJON, ANALYSE OG KONKLUSJON	8
1.9. OPPSUMMERING	8
2.0. NASJONAL INTEGRERINGSPOLITIKK OG NASJONALE HOLDNINGSUNDERSØKELSER	10
2.1. INNLEDNING	10
2.2. NASJONAL INTEGRERINGSPOLITIKK OG VERDIER	10
2.3. DEN NORSKE BOSETTINGSMODELLEN	11
2.4. BOSETTING I KOMMUNENE	12
2.5. DEN DEMOGRAFISKE SITUASJONEN I DISTRIKTS-NORGE	13
2.6. OPPSUMMERING AV VERDIER I NASJONAL INTEGRERINGSPOLITIKK	14
2.7. NASJONALE HOLDNINGSUNDERSØKELSER OG LOKALE VARIASJONER	15
2.7.1. <i>Lokal relevans av funn fra nasjonale holdningsundersøkelser</i>	16
2.7.2. <i>Parameteren utdanningsnivå</i>	16
2.7.3. <i>Parameterne alder og kjønn</i>	16
2.7.4. <i>Parameteren partitilhørighet</i>	17
2.8. HOLDNINGER I NASJONALE UNDERSØKELSER	18
2.8.1. <i>IPSOS' nasjonale holdningsundersøkelse</i>	18
2.8.2. <i>Norstat undersøkelse om ansvar for integreringen</i>	19
2.9. OPPSUMMERING	19
3.0. TEORETISK RAMMEVERK	21
3.1. INNLEDNING	21
3.2. ORGANISERING AV OFFENTLIG SEKTOR OG VERDIER	22
3.3. VERDISKAPNING OG AKTIVT BORGERSKAP	23
3.4. VERDIER OG DEMOKRATISKE PROSESSER	25
3.5. VERDIEN AV INTEGRERINGSTJENESTER	27
3.6. INTEGRERING SOM GJENSTRIDIG PROBLEM	28
3.7. KOMMUNAL PLANLEGGING OG DEMOKRATI	29
3.8. OPPSUMMERING	30
4. METODE	33
4.1. INNLEDNING	33
4.2. CASESTUDIEN, CASEKOMMUNEN OG KATEGORISERING	33
4.2.1. <i>Casestudien</i>	33
4.2.2. <i>Valg av case-kommune</i>	34
4.2.3. <i>Kategorisering og tematisering av funn</i>	36
4.3. DOKUMENTANALYSE AV KOMMUNALE- OG REGIONALE DOKUMENTER	37
4.3.1. <i>Dokumentanalyse</i>	38
4.3.2. <i>Dokumentanalysens reliabilitet</i>	39
4.4. INTERVJU AV POLITIKERE OG TONEANGIVENDE PERSONER	39
4.4.1. <i>Utarbeidelse av intervjuguide</i>	40
4.4.2. <i>Utvalget av informanter</i>	40
4.4.3. <i>Gjennomføring av intervjuene og etterarbeid</i>	42

4.4.4.	<i>Intervjuenes reliabilitet</i>	43
4.5.	DE TO DATAMATERIALENE SETT I SAMMENHENG	44
4.5.1.	<i>Dataenes reliabilitet og validitet</i>	45
4.6.	OPPSUMMERING	45
5.0.	RESULTAT OG ANALYSE	47
5.1.	INNLEDNING	47
5.2.	FUNN FRA INNHOLDSANALYSEN AV KOMMUNALE OG REGIONALE DOKUMENTER	47
5.2.1.	<i>Plan- og strategidokument</i>	47
5.2.2.	<i>Flyktningeplaner for regionen og kommunen, og vedtak om bosetting</i>	50
5.2.3.	<i>Oppsummering av funn i plan- og vedtaksdokumenter</i>	51
5.3.	FUNN FRA INTERVJU MED POLITIKERE I KROKEN KOMMUNE	52
5.3.1.	<i>Integrering som positiv verdi</i>	53
5.3.2.	<i>Integrering som betinget verdi</i>	54
5.3.3.	<i>Integrering som negativ verdi</i>	55
5.3.4.	<i>Politikernes forståelse av ansvar for integrering i lokalsamfunnet.</i>	56
5.3.5.	<i>Oppsummering av funn fra intervjuene med politikere</i>	58
5.3.5.	<i>Funn i intervju av toneangivende personer</i>	60
5.4.	SAMMENSTILLING AV FUNN FRA DE EMPIRISKE UNDERSØKELSENE	61
5.5.	OPPSUMMERING	62
6.0.	DRØFTING OG KONKLUSJON	64
6.1.	INNLEDNING	64
6.2.	FUNN FRA UNDERSØKELSEN I LYS AV TEORETISK RAMMEVERK	64
6.3.	POLITIKERNE OG KOMMUNENS GJENSTRIDIGE PROBLEM	66
6.4.	POLITIKERNES ROLLE OG HANDLINGSROM	68
6.5.	MULIGE ÅRSAKER TIL POLITIKERNES UBESLUTTSOMHET.	70
6.6.	KONKLUSJON	71
7.	AVSLUTTENDE KOMMENTAR	73
	REFERANSER:	74
	VEDLEGG	83
	VEDLEGG 1	84
	LISTE OVER INFORMANTER	84
	VEDLEGG 2	85
	E-POST TIL INFORMANTER MED FORESPØRSEL OM INTERVJU	85
	VEDLEGG 3	86
	FORESPØRSEL OM DELTAKELSE I FORSKNINGSPROSJEKT	86
	VEDLEGG 4	87
	INTERVJUGUIDE FOR INTERVJU AV INFORMANTER	87
	VEDLEGG 5	90
	REDEGJØRELSE FOR HVORFOR MELDEPLIKT IKKE ER NØDVENDIG FOR FORSKNINGSPROSJEKTET	90
TABELLER		91
	<i>Tabellene kan forelegges ved henvendelse til forfatter.</i>	91
	TABELL 1: HOLDNINGER OG VERDIER OM INNVANDRING RELATERT TIL PARAMETEREN <i>UTDANNELSESnivå</i> NASJONALT OG FOR KROKEN KOMMUNE	91
	TABELL 2: HOLDNINGER OG VERDIER OM INNVANDRING RELATERT TIL PARAMETERNE <i>KJØNN OG ALDER</i> , FOR KROKEN KOMMUNE	91
	TABELL 3: HOLDNINGER OG VERDIER OM INNVANDRING RELATERT TIL PARAMETEREN <i>VALGRESULTAT I KROKEN KOMMUNE 2017</i>	91
	TABELL 4: OPPSUMMERING AV TABELLENE 1-3. HOLDNINGER OG VERDIER OM INNVANDRING	91
	TABELL 5: MED UTGANGSPUNKT I IPSOS NASJONALE HOLDNINGSUNDERSØKELSE: FORVENTNING OM NEGATIV ELLER POSITIV VERDI VED INTEGRERING I KROKEN KOMMUNE.	91
	TABELL 6: DOKUMENTGJENNOMGANG KROKEN KOMMUNE 2017	91
	TABELL 7: SPØRSMÅL OG SVAR I INTERVJUENE AV FEM INFORMANTER	91

1.0. Innledning

1.1. Veien inn i problemstillingen

Integrering har gjennom tiår vært et tema i den norske samfunnsdebatten, ikke minst gjennom flyktningkrisen som Norge var en del av, med høye ankomster og bosetting av flyktninger i årene 2015-2017. I løpet av de tre årene ble det bosatt over 45.255 flyktninger, inkludert familiegjenforente (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2015-2017). Bosatte over 18 år har etter Introduksjonsloven (2003), rett og plikt til å delta i et program for kvalifisering til arbeid. Resultatet av kommunenes integreringsarbeid, har blitt fulgt tett av myndighetene og forskningen gjennom flere år. Noen kommuner har suksess med sitt arbeid for å bistå flyktningene inn i arbeidslivet, mens andre kommuners resultat ikke har vært like gode (Djuve, Kavli, Braanen Sterri & Bråten, 2017). Resultatene har ikke alltid sammenheng med hvilke behov det lokale arbeidsmarkedet har for arbeidskraft.

Distrikts-Norge har utfordringer med fraflytting og en aldrende befolkning (Ordemann, 2017). En distrikts-kommune på Østlandet danner rammen for studien om hvordan den offentlige delen av integreringen blir løftet inn i anvendt politikk av de lokale politikerne. Muligens kunne en forvente, eller håpe, at en statlig finansiert tilførsel av arbeidskraft ville bli tatt imot med åpne armer, og at lokalsamfunnet ville tatt alle midler i bruk for at de etterlengtede barnefamilieene skulle bli boende. Man kunne også tenkt at kommunen hadde kvalifisert flyktningene til å dekke arbeidskraftbehov i det lokale arbeidsmarkedet. På den måten kunne flyktningene blitt en ressurs i arbeidsmarkedet og en motvekt til den økende avfolkningen. Statistikker over sysselsettingsgraden og flytting fra distriktene, av innvandrere med fluktbakgrunn, viser imidlertid at forventningene over ikke nødvendigvis blir oppfylt. I mange kommuner er arbeidsløsheten blant flyktninger høy sett opp mot sysselsettingsmålene, og innvandrere med fluktbakgrunn flytter også til sentrale strøk etter arbeid (Ordemann, 2017).

Staten bruker i de første fem bosettingsårene, milliarder av kroner på integreringstiltak, ved direkte overføringer til kommunene. I tillegg kommer mere «skjulte kostnader» som økte velferdsutgifter gjennom utbetalinger fra NAV, utgifter til skole og annet. Sosialbudsjettet er i enkelte kommuner høyt som følge av at flyktninger etter avsluttet introduksjonsprogram

mangler varig tilknytning til arbeidslivet (Østby & Aalandslid, 2007, s. 48). Overgangen til arbeid eller utdanning er en av indikatorene for myndighetenes mål på god integrering. FAFOs evaluering i 2017 av Introduksjonsprogrammet (Djuve et al.) gjør rede for faglige og organisatoriske tiltak og virkemidler. De vurderer imidlertid ikke hvilken betydning *politikerne* har for måloppnåelsen lokalt. Mitt inntrykk er at det i liten grad har vært forsket på politikernes egen rolleforståelse som premissleverandør for integreringsarbeidet, og deres betydning for lokal måloppnåelse. Jeg har søkt i databaser som Google Scholar, Google, Oria og Scopus etter forskning som nevnt over, uten resultat. Det er derfor av interesse å få innsikt i politikernes forståelse av integreringsfeltets mål og virkemidler. Politikernes forståelse av verdien ved integrering, er grunnlaget for kommunestyrets vedtak med relevans for integreringen. Kommunens planer og vedtak om bosetting, legger føringer for administrasjonens arbeid.

Problemformuleringen som oppgaven vil søke svar på er på denne bakgrunn:

Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune

1.2. Formålet med studien

Integrering dreier seg om verdier (Geuijen, Moore, Cederquist, Ronning & van Twist, 2016). Integreringsdebatten vil ofte omhandle hvilke verdier som skal være førende i samfunnet, hvordan de blir ivaretatt og hvordan de skapes. Verdier er et tema i oppgaven.

En distriktskommune med en aldrende befolkning, en negativ befolkningsutvikling og behov for arbeidskraft, gir et interessant utgangspunkt for studien. Ved å se disse to samfunnsområdene, fraflytting og integrering, i sammenheng kan en tenke seg at kommunestyrets verdivalg blir tydeligere. En fraflyttingskommune trenger nye innbyggere og nye innbyggere trenger å bli integrert for å bli boende og for å delta i det lokale arbeidsmarkedet. Begge utfordringer vil kreve politisk og administrativ oppfølging.

Innbyggernes vurdering av hvilken verdi integreringstjenestene har for utviklingen av lokalsamfunnet, er viktig for videre utvikling av tjenestene. Økt innsikt i hvordan politikere forholder seg til sine egne verdier, og implementering av disse verdiene ved kommunal styring, er viktig for videreutvikling av integreringstjenestene. En bevisstgjøring av offentlig

verdiskapnings betydning lokalt, kan lede til at politikere etterspør resultat og målstyring i henhold til verdier, og ikke kun i henhold til effektivitet og økonomisk verdivurdering.

1.3. Begrepsavklaring og definisjon av nøkkelord

Public value begrepet som ble lansert av Moore, har ikke fått en norsk oversettelse verken i artikler eller annen faglitteratur (1995). Ordet «samfunnsverdi» ble vurdert som oversettelse i denne oppgaven, men kan oppfattes som flertydig og vil av noen forstås som et fenomen med en bredere kontekst enn hva oppgaven omhandler. «Innbyggerverdi» kan være en oversettelse som er egnet til å bevisstgjøre befolkningen på hvilke verdier vi som fellesskap forventer at offentlige tjenester skal skape for fellesskapet, utover hva tjenesten betyr for den enkelte. Innbyggerverdi kan også være et tvetydig ord. Jeg har derfor valgt å bruke flere ord og omskrivninger når det ville vært naturlig å bruke «public value». Jeg har i teksten brukt verdi, verdiskapning og merverdi. Når det henvises til den engelske faglitteraturen, vil jeg tidvis benytte meg av public value-begrepet i teksten. Public value legges frem i kapittel tre.

Verdi er et sentralt begrep i oppgavens problemstilling. Verdi er knyttet opp mot den verdien offentlige tjenester har for befolkningen, utover hvilken verdi tjenesten har for den individuelle mottaker av tjenesten. Meningsfylt i denne oppgaven er derfor den subjektivistiske verditeorien hvor «verdi blir til gjennom et vurderende subjekt, særlig som resultat av forholdet mellom subjektets følelser og tingenes egenskaper, nytte, evne til å behage osv.» (Sagdahl, 2014) Problemstillingen etterspør politikernes forståelse av verdien (public value) av integrering. Når innbyggernes opplever at integreringstjenestene er verdifulle for samfunnet, er det i seg selv en verdi (Meynhardt, 2009).

Rønning og Lesjø sin definisjon av **politikk** ivaretar verdi- og konfliktaspektet ved politikken (2015, s. 17): «Politikk er striden om fordeling av knappe goder og verdier i samfunnet». Store norske leksikon operer med en definisjon som ivaretar styringsaspektet ved politikken (Berg, 2018): «Politikk er aktivitet som går ut på å styre eller lede samfunnsutviklingen». Sammen er definisjonene dekkende for de aspektene ved politikken som vektlegges i oppgaven.

Integrering omtales i Integreringsmeldingen (NOU 2011:14, s. 28) som å «... innebære en gjensidig tilpasning mellom innvandrere og etablerte befolkningsgrupper, mellom samfunnets

flertall og mindretall». Meldingen legger til grunn en todeling av begrepet: På *kort* sikt omhandler integreringsprosessen tilrettelegging fra samfunnets side slik at innvandrerne kan tilegne seg nødvendig ferdigheter og greie seg selv. Alle skal ha samme rettigheter og plikter i fellesskapet. På *lang* sikt omhandler målene like muligheter og resultat (ibid.):

«Integrering handler konkret om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet; innflytelse i demokratiske prosesser: deltakelse i sivilsamfunnet; og tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier». Indikatorer på god integrering er av myndighetene definert som deltakelse i frivilligheten, i arbeidsliv og utdanning.

En mer direkte definisjon av integrering, er en strategi for å innlemme en minoritet i majoritetsbefolkningen. Integrering er en sosial prosess hvis mål er å gi eierskap til en felles samfunnsforståelse, og å bli likeverdige medlemmer av det store fellesskapet (ibid.).

Integreringstjenester. Integrering som fremmes ved offentlige tjenester, vil her være begrenset til de tjenester kommunens virksomheter utfører overfor flyktninger og innvandrere, og som finansieres ved offentlige midler. Det være seg boligfremskaffelse, bostøtte, NAV-tiltak for integrering i arbeidslivet, introduksjonsstønad og undervisning ved voksenopplæringssettene som en del av opplæring etter Introduksjonsloven, støtte til fritidstiltak, tilpassede skoletiltak for barn, for å nevne noen. I oppgaven kaller jeg disse tjenestene for kommunale integreringstjenester. Vi benevner på samme måte andre tjenester fra kommunen, som for eksempel hjemmetjenester overfor hjemmeboende innbyggere med ulike oppfølgingsbehov. Verdiskapningen av integreringstjenestene kan da være deltakelse i arbeids- og samfunnsniv som får ringvirkninger også for lokalsamfunnet, ved f.eks. økte skatteinntekter.

Med **innvandrere** vil det i studien menes både arbeidsinnvandrere og flyktninger, begge født i utlandet av utenlandskfødte foreldre¹. En arbeidsinnvandrer søker arbeid i Norge og bosetter seg uten statlige støtteordninger. Når en flyktning bosettes, følger statlige støtteordninger bosettingen. Dersom ikke noe annet er angitt, vil begge gruppene være innbefattet i begrepet innvandrere, slik det anvendes i offentlige utredninger. I regjeringens integreringsstrategi 2019-2022 (Kunnskapsdepartementet), introduseres begrepet *innvandrere med fluktbakgrunn* der man tidligere har anvendt ordet *flyktninger*. I oppgaven bruker jeg begge begrepene når

¹ SSB definisjon av innvandrere: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2013-04-25?fane=om>

flyktninger omtales (NOU 2011:14, s. 31ff). I oppgaven er flyktninger målgruppen da det er denne gruppen som utløser kommunale tjenester ved bosetting, og hvor integreringen har en offentlig styring.

1.4. Nasjonal integreringspolitikk og overordnede samfunnsverdier.

Offentlige utredninger og stortingsmeldinger er gjennomgått, for å danne et bilde av hvilke overordnede samfunnsverdier som er grunnlaget for nasjonal integreringspolitikk. Norge har hatt en statlig politikk ikke bare for bosetting, men også en aktiv politikk for integreringen. Innbyggernes holdninger til innvandring og integrering blir påvirket av den statlige integreringspolitikken, det offentlige ordskifte og andre instanser. Stortingsmeldingene målbærer verdier vi ønsker å stå for som nasjon, og de stadfester statens mål og forventninger på integreringsfeltet. Denne sammenhengen er redegjort for i kapittel to og tre. Den nasjonale integreringspolitikken legger rammene for det lokale integreringsarbeidet og økonomiske overføringer til kommunene. Verdiene som formidles i Stortingsmeldinger og utredninger er førende for lokale plan- og vedtaksdokumenter. Det er i kommunene integreringen skjer, primært med Introduksjonsloven som virkemiddel for å oppnå målet om sysselsetting av innvandrere med fluktbakgrunn.

Presentasjon av funn fra en nasjonal holdningsundersøkelse foretatt av IPSOS/MMI (2017) relatert til SSB-tall fra case-kommunen², gir en referanseramme for analysen av funn fra denne studien. Holdninger og verdier kan være viktig for vår forståelse av et tema (Ajzen & Fishbein, 1977). Nasjonal integreringspolitikk, nasjonale føringer og holdningsundersøkelsen, setter casen i en nasjonal kontekst og kan øke funnenes troverdighet.

1.5. Teoretisk innramming

Integreringspolitikken vekker engasjement i befolkningen, og har i Norge en tydelig politisk styring på statlig nivå. Kommunestyret har ansvaret for at offentlige tjenester tilbys i kommunen. Administrasjonen har det operative ansvaret for implementeringen. Forholdet mellom administrasjonen og politikerne er derfor av interesse, når vi skal undersøke hvilke verdier som ligger til grunn for integreringen.

² Valg av case kommunen redegjøres for i kapittel fire

Innen Public Value er det tatt til orde for at verdien offentlige tjenester har for hele befolkningen, må være et styringsperspektiv. Offentlige tjenester er ikke kun en individuell tjenesteleveranse. Utforming av tjenestene er også påvirket av overordnede verdier i samfunnet og synet på hvilken verdi tjenesten har for kommunens innbyggere.

Problemstillingen antyder muligheten av at politikerne ikke er tilstrekkelig oppmerksomme på denne dynamikken, når det gjelder kommunens integreringstjenester. Det er derfor grunn til å se nærmere på om det er en sammenheng mellom offentlig sektors verdiskapning, politikernes rolleforståelse som pådriver for kommunens tjenesteutvikling og deres forståelse av verdier. De politiske partiprogram og partipolitikk på integreringsfeltet er dog ikke et tema for denne studien. Det er politikernes forhold til om verdiskapningen ved tjenesten påvirker deres oppfølging av kommunens resultater på integreringsfeltet, som er av interesse. Relevant teori vil utdypes nærmere i kapittel tre.

1.6. Distriktskommunens demografiske utfordringer

Kommunestyrene i nabokommuner med ganske like forutsetninger, kan gi svært forskjellige svar på statens anmodning om bosetting. Noen kommuner anser flyktningene som en utgift. Man finner også eksempler på at flyktninger blir oppfattet som en ressurs. Ordføreren i Tynset argumenterte for å øke kommunens befolkning med utenlandsk bakgrunn. Han begrunnet ressursperspektivet ved bosetting av flyktninger, med kommunens behov for innovasjon for å møte sine fremtidige behov (Regionrådet for Fjellregionen, 2016, s. 97). Fylkesmannen i Oppland sitt pågående prosjekt “Flyktning som ressurs” i samarbeid med Høgskolen i Innlandet (INN)³ postulerer ressursperspektivet i prosjektets tittel. «Flyktning som ressurs» søker å se integreringsarbeidet i sammenheng med distriktenes utfordring med et ustabil arbeidsmarked, fraflytting og eldrebølgens arbeidskraftbehov (Fylkesmannen i Oppland, 2016).

Ved høy arbeidsledighet blant innvandrere med fluktbakgrunn, vil de kommunale utgifter øke og sannsynligheten for lav deltagelse i det sivile liv likeså (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet, 2018, s. 61). Om lag halvparten av fattige barn bor i familier med innvandrerbakgrunn (ibid. s.28). Deltakelse i arbeidslivet er et godt tiltak mot

³ Andre samarbeidspartnere er NAV Oppland, Integrerings- og mangfoldsdepartementet (IMDi) og Oppland fylkeskommune.

velferdsutfordringer, det gir skatteinntekter og reduserer sosialutgiftene for kommunen. I mange distriktskommuner vil en demografi med overvekt av eldre innbyggere og manglende arbeidskraft, komme i tillegg til utfordringer beskrevet over. Kommunene har ikke i tilstrekkelig grad utdannet flyktninger for å møte arbeidskraftbehovene. Sekundærflytting fra distriktskommuner til mer sentrale strøk, har i den senere tid økt (Ordemann, 2017).

1.7. Oppgavens oppbygning, metodisk tilnærming og datainnsamling

Disposisjonen av oppgaven er først å redegjøre for statlig integreringspolitikk. De overordnede samfunnsverdier legges der til grunn for kommunenes integreringsarbeid. Det eksplisitte målet er at alle skal i arbeid. Videre redegjøres det for en nasjonal holdningsundersøkelse til integrering, og hvordan funn i undersøkelsen kan relateres til SSB-data for case-kommunen

Oppgaven har distriktskommunenes utfordringer som perspektiv når innbyggerverdien ved integrering skal undersøkes. En distriktskommune er valgt som en case, da kommunen har to utfordringer som synes å kunne bidra til en gjensidig delløsning: Fraflytting og mangel på arbeidskraft, og lav overgang til arbeid for bosatte flyktninger. Forslag til løsning av disse utfordringene, vil kunne ha overføringsverdi til andre kommuner.

Oppgaven anvender kvalitativ metode, hvor empirisk materiale er innhentet gjennom en casestudie av den valgte kommunen. Den kvalitative metoden for innhenting av empiri og analyse av data er todelt: En gjennomgang og analyse av kommunens planverk med relevans for kommunens integreringstjenester, og semistrukturert intervju av primært politikere og noen toneangivende personer i lokalsamfunnet. Begge materialene er analysert for verdier som kategoriseres etter positiv-, betinget- og negativ verdi ved integrering av flyktninger i kommunen. Analysen bidrar til en dypere forståelse av hvilke holdninger og verdier som er førende for integrering i case-kommunen, slik politikere ser det. Politikernes forståelse av verdiskapningen ved offentlige integreringstjenester, kan indikere en sammenheng mellom politikernes verdier og kommunens integreringsresultat. Det redegjøres for datainnsamling og funn i kapittel fire.

1.8. Presentasjon, analyse og konklusjon

Dataene er organisert og analysert med det formål å komme frem til en større forståelse av studiens problemstilling. Dataene blir presentert i kapittel fem med funn fra dokumentanalyse og intervju. Funnene kan kaste lys over *politikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune*. I samme kapittel presenteres og drøftes ulike aspekter som fremkommer i analysen, og som kan bidra til å øke vår forståelse av oppgavens problemstilling. Funnene drøftes i kapittel seks opp mot det teoretiske rammeverket som er presentert i kapittel fem.

Hvordan man forstår verdien ved integrering, vil også lede til spørsmål om hvilke forventninger en har til det offentlige verdiskapning på integreringsområdet. Ulike synspunkter på integreringens verdi for lokalsamfunnet, vil drøftes opp mot mål fastsatt i planverket.

I kapittel syv vil jeg drøfte enkelte konklusjoner og betraktninger, som kan ha betydning for distriktskommuner og deres integreringsarbeid. Funn i denne undersøkelsen vil kunne bidra til å finne en sammenheng mellom den forståelsen politikerne har om integrering som verdi for lokalsamfunnet, og kunnskap om hva som skal til for å oppnå den verdien. Betydningen av politisk forankring av integreringsrelaterte spørsmål, og debatter om verdien ved integrering i kommunen, vil også omtales.

1.9. Oppsummering

I dette kapitlet redegjør jeg for valg av problemstilling og for den konteksten jeg velger å studere. Kapitlet gjennomgår oppgavens oppbygning og forskningsdesign. De politiske føringer over tid og de offentlige utredningene, danner bakteppe og legger premisser for holdninger, verdier og anvendt politikk i kommunene. Oppgaven rammes inn av en gjennomgang av nasjonal integreringspolitikk og nasjonale holdningsundersøkelser.

Problemstillingen *Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune* søker å belyse begreper som verdien ved integrering og politikernes egen betydning for gjennomføring av politikk på lang sikt i lokalsamfunnet.

Kapittel to redegjør for nasjonale rammebetingelser og integreringspolitikk ved bosetting av flyktninger i Norge. Kapittel to redegjør også for nasjonale holdningsundersøkelser med relevans for holdninger en kan forvente å finne i casekommunen. I kapittel tre har jeg valgt teoretiske bidrag egnet til å belyse problemstillingen, med fokus på public value teori.

I kapittel fire presenteres metodevalg med kort redegjørelse for hvordan både rapporter, dokument- og intervjumateriale er innhentet og bearbeidet, forankret i vitenskapsfilosofi og kvalitativ metode. I kapittel fem presenteres funn fra intervju av politikere, i en distriktskommune som jeg kaller Kroken, for å illustrere hvordan problemstillingen kan være aktuell for utvikling av det lokale integreringsarbeidet. I tillegg intervjuer jeg tre toneangivende personer i kommunen.

I kapittel seks er funn fra undersøkelsen relatert til nasjonal integreringspolitikk og holdningsundersøkelser, samt teoretisk rammeverk. Public value teorien er en relevant referanseramme for hva funnene viser. Kroken kommune viser seg å være en kommune med mye god vilje ved mottak av flyktninger, men har problemer med å transformere godviljen til et relevant kvalifiseringsløp for flyktninger med et annet utgangspunkt enn de med norsk kultur- og skolebakgrunn. Videre konkluderer jeg og utdyper rekkevidden av funnene i et faglig perspektiv anvendt på Kroken kommune.

2.0. Nasjonal integreringspolitikk og nasjonale holdningsundersøkelser

2.1. Innledning

I det følgende vil jeg gjennomgå den nasjonale integreringspolitikken slik den fremkommer i Stortingsmeldinger og offentlige utredninger. Et utvalg av resultater fra nasjonale holdningsundersøkelser blir også gjennomgått. Gjennomgangen har til hensikt å synliggjøre verdiene det norske integreringsarbeidet er tuftet på, samt mål for integreringen nasjonalt.

Holdninger til innvandring i befolkningen vil være en referanseramme for de verdier politikerne bringer med seg inn i kommunale beslutningsprosesser. Jeg vil her relatere data fra en nasjonal holdningsundersøkelse, til velger- og befolkningsdata fra Kroken kommune. Funn fra bearbeidede data kan indikere holdninger i kommunen om tema innvandring og integrering. De samme holdningene og verdiene kan en forvente representert i kommunale dokumenter. Informasjonen vil gi grunnlag for å supplere intervjuguiden med mer utdypende spørsmål, på tema som ved denne gjennomgangen viser seg å være relevante.

Gjennomgangstema i oppgaven er overordnede samfunnsverdier og verdier for lokalsamfunnet ved integrering. Formålet med dette kapitlet er å identifisere overordnede samfunnsverdier som omhandler integrering og den nasjonale integreringspolitikken.

2.2. Nasjonal integreringspolitikk og verdier

Den nasjonale flyktningpolitikken bygger på to prinsipper: en humanitær orientering som er basert på internasjonale konvensjoner (Geuijen et al., 2016, s. 624; NOU 2017:2, s. 186), og en videreføring av den norske velferdsmodellen og verdier som omhandler bærekraft for samfunnet og nasjonale interesser. Gjennom det siste tiåret hatt det vært et økende fokus på nytteverdier for bevaring av velferdsstaten (ibid.).

Det humanitære fokuset var dominerende frem til 2000-tallet (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1990, 1995; Kommunal- og regionaldepartementet, 2000). Etter 2000 tallet, da ankomstene begynte å stige, og innvandrerne ble flere og mer synlige i samfunnet,

skjedde en dreining av integreringsdebatten mot at målet måtte være å kvalifisere flyktningene til arbeid (Midtbøe, 2017, s. 140). Twin Tower-angrepet var også et bakteppe for Mangfoldsmeldingen som var den første meldingen etter tidsskiftet i 2001 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004). På 2010-tallet kom meldingene på løpende bånd: NOU 2011:14 Kalheimutvalget, Brockmann I og II, henholdsvis NOU 2011:7, NOU 2017:2, og St.meld.nr.6 (2012-13) *En helhetlig integreringspolitikk*. Integreringsfeltet har vært i rask utvikling. Det har skjedd en dreining hvor integrering og *tilrettelegging* i større grad har blitt avløst av integrering og *arbeid* som statens føring for kommunens flyktningarbeid (Midtbøe, 2017).

Toleranse og ønske om et mangfoldig samfunn opprettholdes som verdigrunnlag for bosetting av flyktninger, mens kravet om oppslutning om norske verdier understrekes tydeligere enn tidligere. Introduksjonsprogrammets lansering i 2003 (Introduksjonsloven) med klare mål om sysselsetting etter endt program, forsterket det politiske målet for integreringen. NOU 2017:2 og Meld.st.30, *Fra mottak til arbeidsliv- en effektiv integreringspolitikk* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016), vektlegger velferdsstatens behov for støtte og bidrag fra borgerne, også fra de nylig innflyttede. På bakgrunn av utredninger og meldinger, samt retorikken ved valget høsten 2017, kan en si at det har skjedd et taktskifte i norsk innvandringspolitikk. Det er ikke urimelig å anta at en innstramning av praksis i innvandringsregelverket, og et tydeligere fokus på arbeidslinja i norsk integreringspolitikk, spesielt for flyktninger, er en reaksjon på den engstelsen som kunne spores i befolkningen på slutten av 2015 og 2016 (Hellevik & Hellevik, 2017, s. 8).

Nasjonale utredninger, planer og strategier har fastlagt hvilke verdier Norges integreringsarbeid er tuftet på og hvilke mål nasjonen skal ha for integreringen.

Den statlige bosettings og integreringspolitikken kan oppsummeres til å følge to spor:

De humanitære verdier som understrekes når kommunen anmodes om å bosette flyktninger, og nytteverdien ved mål om høy grad av sysselsetting av de bosatte flyktningene. Det siste som et bidrag til velferdsstatens opprettholdelse og som et distriktspolitisk virkemiddel.

2.3. Den norske bosettingsmodellen

Basert på Norges tilslutning til internasjonale avtaler og konvensjoner (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995, kap.1.3.) kan flyktninger søke asyl (Utlendingsloven, 2008), og

kan ved vedtak om opphold få tilbud om en bosettingskommune⁴. Utlendingsdirektoratet (UDi) og politiet forvalter asylprosessen. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter bosettingsarbeidet, der en sentral del av arbeidet er å anmode kommuner om bosetting. Den norske bosettingsmodellen gir kommunene frihet til å velge om, og hvor mange flyktninger de vil bosette, og å beslutte lokal integreringsstrategi (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1995, kap.1.5.). St.meld.nr. 17 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2000) la grunnen for en avtale, fornyet av Solbergregjeringen II (2018-2021), mellom KS, regjeringen og IMDi hvor bosettingsbehovet årlig fordeles mellom fylkene landet over⁵. Norge har en desentralisert bosettingsmodell, hvor en ønsker bosetting i alle landets fylker (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1990). St.meld.nr.17, 1994-95 (Kommunal- og arbeidsdepartementet, s. 104): «Prinsippet med spredt bosetting av flyktninger har etter hvert blitt et overordnet politisk mål som [skal] hindre utvikling av integreringshemmende fenomener som sosial, etnisk og økonomisk segregering eller dannelse av parallellsamfunn».

Et sentralt virkemiddel i nasjonal integreringspolitikk og i det lokale integreringsarbeidet, er introduksjonsprogrammet (Introduksjonsloven, 2003). Loven pålegger kommunene å gi bosatte flyktninger opplæring i norsk og samfunnskunnskap, med overgang til arbeid eller utdanning etter endt program. Verdien ved integrering er lagt til grunn i §1⁶: «Det er videre ett av lovens formål at [deltakerne i programmet] ... aktivt yter noe for å gjøre seg berettiget til introduksjonsstønad – først og fremst til beste for seg selv, men også for samfunnet». Bosatte i landet forventes å bidra inn til fellesskapet ved å sørge for eget livsopphold og som skattebetalere.

2.4. Bosetting i kommunene

Da flyktningestrømmen kom til Norge i 2015, sendte daværende Barne- likestillings- og integreringsminister Solveig Horne ut en appell til alle landets ordførere om å gi rom til de mange flyktningene, primært fra Syria, som kom til landet (Horne, 23.04.2015). Responsen uteble ikke, og norske kommuner bosatte i 2016 18.162 flyktninger, herav 2.871 bosatt etter familiegjenforening (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2015-2017). Retorikken var primært basert på humanitære verdier, men i kjølvannet av høy bosetting oppsto også et krav om effektiv sysselsetting i Meld.St.nr.30 (2015-16) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv*

⁴ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>

⁵ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/nasjonalt-utvalg-for-bosetting/>

⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

integreringspolitikk. Introduksjonsloven har bidratt til en profesjonalisering av integreringsarbeidet i kommunene. Samordningsutfordringene med andre kommunale etater, NAV, næringsliv og ikke minst frivilligheten har fått økt fokus (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Målene for sysselsettingen av flyktninger er i mange kommuner ikke oppnådd (Djuve et al., 2017; Østby & Aalandslid, 2007, s. 48). FAFO rapporten viser til en nokså ujevn praksis hva angår hvilke tilbud deltakere (flyktninger) får i Introduksjonsprogrammet (Ibid.).

2.5. Den demografiske situasjonen i distrikts-Norge

Mange av Norges små kommuner har investert mye penger i “Bolyst” prosjekt; kommunenes tilflyttingskampanjer. Men få distriktskommuner har sett tilflyttingskampanjer og integreringsarbeidet i sammenheng, dog med noen hederlige unntak (Grimsrud & Munkejord, 2016). Møreforskning m.fl. sin undersøkelse (2013, s. 151-152) påviser en prioritering av norske barnefamilier i tilflyttingsarbeidet.

Flyktninger var ikke målgruppe for tilflyttingsprosjektene, og undersøkelsen fant heller ikke tiltak rettet mot disse gruppene i sine case-studier eller prosjektkataloger (Grimsrud & Aure, 2013, s. 150-153; Søholt, Aasland, Onsager & Vestby, 2015). Rapporten går så langt som å si at innvandrere og flyktninger ikke er tatt med i undersøkelsen fordi de “ikke tilhører samme politikkområde,” og “at disse gruppene er satt på utsiden av den norske distriktsdiskursen” (Grimsrud & Aure, 2013, s. 10). Flyktningene oppgir selv at mangel på arbeid i kommunen hvor de bor, eller tilbud om jobb et annet sted, er årsak til flytting ut av kommunen (Søholt et al., 2015, s. 173) (Djuve & Kavli, 2000, s. 148-149).

Vi vet at også tilknytning til formelle og uformelle sosiale nettverk gir tilhørighet (ibid.s.140-141). Flytteårsakene for innvandrere og nordmenn er sammenfallende; når tilknytningen mangler fører det ofte til flytting (ibid.s.185-186). Målet er at de opprinnelige innbyggerne blir mer inkluderende og de tilflyttede blir boende (Regionrådet for Fjellregionen, 2016, s. 97; Søholt et al., 2015, s. 215). Vekstkommuner kjennetegnes ved en høy andel nye tilflyttere og ikke ved høy tilbakeflytting (ibid.s.184).

Også norsk ungdom flytter fra bygdene, særlig i Innlandet. Flyktningenes flytting til mer sentrale strøk må derfor sees i sammenheng med nasjonale sentraliseringstendenser.

I St.meld.nr.25 (2008-2009) understreker Regjeringen at man vil opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret i landet, noe som gjentas i Distriktsmeldingen (Kommunal- og regionaldepartementet, 2017, s. 13-14). Det påpekes at en bærekraftig region har en balansert sammensatt befolkning. Mange distriktskommuner er avhengig av innvandrere som arbeidskraft, for næringsutvikling og for å unngå befolkningsnedgang (ibid.s.23-24). Sjansene for at de blir værende øker med tilgang til jobb, deltakelse i lokalsamfunnet og ved gode tjenestetilbud (ibid.). Integreringspolitikken og distriktspolitikken har slik sett flere sammenfallende mål (Schou & Lynnebakke, 2017)⁷.

2.6. Oppsummering av verdier i nasjonal integreringspolitikk

Ved innvilgelse av asyl og ved anmodning av kommuner om bosetting av flyktninger, vektlegger nasjonale styringsdokumenter humanitære verdier. Det hersker politisk konsensus om verdien av å hjelpe mennesker i nød; uenigheten oppstår om antallet vi som nasjon skal ta ansvar for, og hvordan de best kan bli hjulpet.

Nytteverdiene ved integrering er det også politisk enighet om. Innvandrere skal delta og bidra inn i fellesskapet på samme måte som de som har bodd her lenge. Verdien om at hele landet skal ta del i «dugnaden» er også tverrpolitisk, men ulik politikk vil føre til ulik tilnærming i gjennomføringen.

Integreringspolitikken har blitt anvendt som et distriktspolitisk virkemiddel for å bøte på enkelte kommuners negative demografiske utvikling og distriktenes behov for arbeidskraft. En konsekvens er at landet som helhet, nå har en mer heterogen befolkning enn tidligere. Verdier som egalitet står sterkt i Norge. Kravet om selvforsørgelse etter endt introduksjonsprogram er eksplisitt. I dette kravet kan verdien om å bidra til å opprettholde velferdsstaten, gjenkjennes.

Den norske integreringsmodellen tillater forskjelligheter, i motsetning til ved assimilering. Grensen mellom forventning om likhet og aksept av annerledeshet er allikevel ikke

⁷ Ved anmodning om bosetting i 2017 og 2018 ble det en praksisendring; kun kommuner med over 5.000 innbyggere anmodet om å bosette flyktninger, med få unntak. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>

uproblematisk. Det henger sammen med hvilket menneskesyn som er rådende og hvilke forestillinger befolkningen har om det «norske» (Børhaug, 1999, s. 98). Det er per i dag politisk konsensus om verdiene som kommer til uttrykk i integreringspolitikken. Over tid kan dette endre seg som resultat av samfunnsutvikling og politisk debatt.

Verdiene som er stadfestet i de politiske styringsdokumentene, vil være førende også for den lokale utøvelsen av integreringspolitikken. Statlige tilskuddsmidler er styringsverktøy for å stimulere kommunene til bosetting og integrering, mens andre tilskudd skal stimulere kommunene til økt måloppnåelse og innovasjon innen integreringstjenestene. Hvordan politikerne identifiserer seg med disse verdiene, vil jeg gjennomgå i det følgende.

2.7. Nasjonale holdningsundersøkelser og lokale variasjoner

Det foreligger flere longitudinale studier som følger befolkningens verdier og holdninger til innvandring og integrering; Statistisk sentralbyrå (SSB) har siden 1988 stilt spørsmål om nordmenns holdninger til innvandring (Blom, 2016; Blom & Eriksen, 1998). IPSOS-MMI⁸ har også gjennomført nasjonale holdningsundersøkelser om innvandring og integrering (IPSOS). IPSOS-undersøkelsen det refereres til i oppgaven ble foretatt i februar 2017. For å relatere de nasjonale data på lokale forhold er det anvendt data fra Stortingsvalget for case-kommunen Kroken⁹ i september 2017, og demografiske data fra SSB¹⁰. I Kroken kommune ble det avgitt en relativt høy andel stemmer til Arbeiderpartiet, i tråd med det som tidligere har vært vanlig (Valgdirektoratet, 2017a, b). Nasjonale undersøkelser kan gi en indikasjon på hva en kan forvente å finne ved denne studiens dokument- og intervjuanalyse.

Nasjonale undersøkelser og rapporter som ble brukt i sammenstillingen av data:

- IPSOS (IPSOS, 2017)
- Statistikk for case-kommunen om alderssammensetting, utdanningsnivå, kjønn og stemmegivning ved siste valg (SSB) (IMDi) (Valgdirektoratet)

Tabellene kan forevises ved henvendelse til forfatteren. Liste over tabellene finnes i vedlegget.

⁸ MMI fusjonerte med Ipsos, er et internasjonalt markedsanalysebyrå, <https://www.ipsos.com/nb-no/hvem-vi-er>, https://no.wikipedia.org/wiki/Ipsos_MMI

⁹ Redegjørelse for valg av case-kommunen, se underavsnitt 4.2.2.

¹⁰ Ikke oppgitt kilder da kommunen er anonymisert, se underavsnitt 4.2.2.

2.7.1. Lokal relevans av funn fra nasjonale holdningsundersøkelser

Sammenstilling av funn fra nasjonale undersøkelser med tall fra Kroken kommune er lagt i tabeller. Data for kommunen som avviker fra nasjonale indikatorer, er utdanningsnivå, alderssammensetning, kjønn og politisk stemmegivning fra Stortingsvalget 2017. IPSOS viser til at ved et høyt antall bosatte flyktninger, er holdningene til innvandring generelt sett mer positive i 2017 enn i 2015. Dette i motsetning til hva mange ville forventet på grunn av de høye ankomstene i denne perioden.

2.7.2. Parameteren utdanningsnivå

I tabell 1 jamføres holdninger basert på det nasjonale utdanningsnivå med det lokale nivået i kommunen. I Kroken kommune er utdanningsnivået lavere enn i befolkningen forøvrig med 15% flere som kun har grunnskole og videregående skole. 14% færre enn landsgjennomsnittet har kort eller lang (videre-)utdanning. Nasjonalt har de med lavere utdanning en mer restriktiv holdning til innvandring og integrering enn hva de med høyere utdanning har.

Ved gjennomgang av spørsmålene i undersøkelsen sannsynliggjøres det at justering av svarene etter utdanningsnivå i Kroken kan ha følgende effekt:

Lavere andel enn nasjonalt vil mene innvandring er bra for Norge, færre vil ta imot flere flyktninger, og flere vil synes integreringen fungerer dårlig. Flere vil være bekymret for økt fremmedfiendtlighet enn befolkningen i landet forøvrig.

2.7.3. Parameterne alder og kjønn

I tabell 2 jamføres holdninger basert på alderssammensetningen nasjonalt med den lokale alderssammensetningen i kommunen. Befolkningssammensetningen synliggjør ungdommens fraflytting fra bygda både blant de unge og hos voksne under 40 år. Slår man disse gruppene sammen¹¹, er det hele 25% færre ungdommer og unge voksne i Kroken kommune enn i landet forøvrig. For mellomgruppen er forskjellene små, mens for de over 60-66+ er andelen dobbelt så høy som på landsbasis. Både SSB og IPSOS sine nasjonale undersøkelser viser at den yngre gruppen voksne er langt mer liberale i sine holdninger i innvandringsspørsmål enn de eldre.

¹¹ Gruppene har en differanse på 5 år som ikke er ikke helt sammenfallende, tabell 1

Ved gjennomgang av spørsmålene i undersøkelsen, sannsynliggjøres det at justering av svarene etter alder i Kroken kommune kan ha følgende effekt:

På bakgrunn av de statistiske ulikhetene mellom aldersgruppene, kan man anta at befolkningen i Kroken kommune i mindre grad vil mene at innvandring er bra eller meget bra for Norge, de vil sannsynligvis heller ikke ha et sterkere ønske om å ta imot flere flyktninger enn landet forøvrig. En kan forvente at befolkningen i Kroken synes integreringen fungerer dårligere enn i landet forøvrig, mens fremmedfiendtligheten lokalt kan antas å være sterkere enn i landet forøvrig.

Kjønnsforskjellene, tabell 1, har økt for hvert år undersøkelsen har vært foretatt. Kvinner med høyere utdanning er mer liberale ovenfor innvandring enn hva menn med lav utdanning er. I Kroken vil denne faktoren ikke slå så mye ut da utdanningsnivået er lavt og det er færre kvinner i den yrkesaktive delen av befolkningen enn i landet forøvrig.

2.7.4. Parameteren partitilhørighet

I tabell 3 jamføres holdninger basert på partitilhørighet nasjonalt med prosentvis fordeling av stemmer lokalt i kommunen. Stemmegivningen ved siste stortingsvalg i Kroken viser igjen avvik fra nasjonale tall. I Kroken kommune var det ved siste Stortingsvalg henholdsvis 41% og 24%, som stemte på Arbeiderpartiet og på Senterpartiet; høyere enn hva tilfellet var i landet forøvrig. Fremskrittspartiet og Høyre ligger tilsvarende lavere enn i landet forøvrig. Sosialistisk venstreparti ligger omtrent som landsgjennomsnittet¹².

Ved gjennomgang av spørsmålene i undersøkelsen sannsynliggjøres det at justering av svarene etter stemmegivning i Kroken kommune kan ha følgende effekt:

Av de ovenfor nevnte partiene er velgere fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti klart mest positive på spørsmål om de synes innvandring er bra for Norge. Data fra den nasjonale undersøkelsen viser at 18% flere av Arbeiderparti-velgere mener vi kan ta imot et høyere antall flyktninger enn hva befolkningen nasjonalt mener. 30% flere Arbeiderparti-velgere enn befolkningen nasjonalt mener at integreringen går bra i Norge. Arbeiderpartiets velgere er også noe mer bekymret for fremmedfrykt blant befolkningen enn hva de andre partiene og det nasjonale snittet er. Andelen stemmer til Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Kroken kommune antas derfor å kompensere for tendenser til mer restriktive holdninger blant kommunens innbyggere.

¹² De øvrige partiene er ikke tatt med i denne oversikten da de ikke kom over sperregrensen i Kroken kommune.

2.8. Holdninger i nasjonale undersøkelser

2.8.1. IPSOS' nasjonale holdningsundersøkelse

Resultatene fra IPSOS' nasjonale holdningsundersøkelse justert mot befolkningsdata og stemmegivning i Kroken kommune, har gitt et sprikende resultat, tabell 4: På den ene siden vil det lave utdanningsnivået i Kroken kommune, indikere en mer restriktiv holdning til innvandring og mottak av flyktninger enn landet forøvrig, mens samtidig meldes det at Innlandsfylkene er mer positive til innvandring enn landet forøvrig (Blom, 2016, s. 45ff). På bakgrunn av sammenhold av data, tegner det seg et bilde av et lokalsamfunn som er positive til innvandring, og som mener innvandring er bra for Norge. En god del færre enn de som er positive til innvandring, ønsker å ta imot flere flyktninger.

Oppsettet for tolking av data fra IPSOS-undersøkelsen med relevante spørsmål for denne undersøkelse, er vist i tabellen under:

TABELL 5: Med utgangspunkt i IPSOS nasjonale holdningsundersøkelse: Forventning om negativ eller positiv verdi ved integrering i Kroken kommune.					
	Nasjonale indikatorer relatert til lokale forhold i Kroken kommune	Synes du innvandring i hovedsak er bra eller dårlig for Norge?	Synes du Norge bør ta imot flere eller færre flyktninger?	Hvor godt eller dårlig synes du integreringen fungerer i Norge?	I hvilken grad er du bekymret for økt fremmed- fiendtlighet?
Svaralternativ	For stjerner se fotnote ¹³	*	**	*	***
Nasjonale tall		53 %	36 %	27 %	58 %
Tall for Østlandet		51 %	32 %	27 %	60 %
Tall for Kroken, se tabell 4		55%	36%	33%	60%

Kun de to første svar-kategoriene er tatt med for alle svaralternativ ved beregning av prosent, se fotnote 17.

Sammenstillingen gir informasjon om mulige motsetningsforhold mellom verdier i lokalsamfunnet. Forventningene om integrering som verdi for lokalsamfunnet kan være høyere for arbeidsinnvandrede enn for innvandring av mennesker på flukt. Ved integrering av flyktninger, kan svarene tolkes som en forbeholden forventning: Man er tildels positiv til innvandring og integrering, men man er bekymret for fremmedfiendtlighet. Ved å relatere data fra nasjonal undersøkelse til politiske sympatier i kommunen uttrykt ved valg, blir bildet

¹³ * Skala for tilbakemelding: Meget bra, Ganske bra, verken bra eller dårlig, ganske dårlig, meget dårlig

** Skala for tilbakemelding: Betydelig flere enn i dag Noen flere enn i dag Verken flere eller færre enn i dag Noen færre enn i dag Betydelig færre enn i dag

*** Skala for tilbakemelding: Meget bekymret Ganske bekymret Ikke særlig bekymret Ikke bekymret i det hele tatt Vet ikke

mer komplekst. Arbeiderpartiets dominerende posisjon kan veie opp for flere av de negative holdningene som fremkommer etter relatering av nasjonale funn til demografiske data for kommunen.

På denne bakgrunnen kan en forvente at kommunen totalt sett ligger nærmere holdninger og verdier nasjonalt enn hva man først skulle ha tenkt seg, og samlet sett slutter seg til verdien om at innvandring er en ressurs og et gode for lokalsamfunnet.

2.8.2. Norstat undersøkelse om ansvar for integreringen

Norstat foretok i mai 2017, på oppdrag fra IMDi, en undersøkelse om hvem nordmenn mener har ansvar for å integrere innvandrere (Norstat, 2017): 86 % mente at det offentlige hadde ansvar og 88% mente at innvandrerne selv har ansvar, 25% så det som en mulighet at de selv kunne bidra. Noen gir sitt bidrag gjennom frivilligheten. Kun 25% mener de som enkeltpersoner har ansvar i integreringsarbeidet. Det gir grunn til å hevde at få opplever personlig ansvar for integreringen, verken i befolkningen eller i case-kommunen.

Autonomi og gjensidighetstenkningen er grunnleggende som verdi i den nasjonale integreringstenkningen (Børhaug, 1999, s. 100). Den manglende ansvarsfølelsen for integreringen, som kommer til uttrykk i undersøkelsen over, kan derfor være problematisk med tanke på om verdiene som altruisme og utilitarisme har rot i befolkningens verdier. Funnene i denne undersøkelsen kan også indikere en opplevelse av ansvarsfordeling av omsorgstjenester mellom borgerne og velferdsstaten.

2.9. Oppsummering

Nasjonale utredninger, planer og strategier har fastlagt hvilke verdier Norges integreringsarbeid er tuftet på, og hvilke mål nasjonen skal ha for integreringen.

Den statlige bosettings og integreringspolitikken kan oppsummeres til å følge de to sporene: *humanitære verdier* når staten innvilger søknad om opphold og bosetting, og *nytteverdier* som førende for integreringsprosessen med dertil hørende virkemidler.

Den statlige politikken har lagt føringer for det lokale integreringsarbeidet. Den norske bosettingsmodellen er også et integreringspolitisk virkemiddel, hvor kommunenes deltagelse i

det nasjonale prosjektet bosetting av flyktninger, er frivillig. Hvilke kommuner som skal anmodes om bosetting er et nasjonalt anliggende. Flere rapporter og analyser bekrefter spredt bosetting som et virkemiddel for god integrering, med rask språklæring og inkludering i lokalsamfunnet.

Nasjonale verdier, eller overordnede samfunnsverdier, kan oppsummeres til humanitære og mer nytte-basert og normative: en målsetting om å opprettholde velferdsstaten som bærebjelken i den norske samfunnsstrukturen. Det fordrer at noen av målene for integreringen er sysselsetting og deltagelse (i motsetning til utenforskap), spredt bosetting for å hindre konsentrerte områder med bosetting av innvandrere, og bosetting over hele landet som bidrag til etterspurt arbeidskraft i distriktskommuner.

Data fra IPSOS' holdningsundersøkelse fra 2017, er i siste halvdel av kapitlet relatert til befolkningsdata fra Kroken kommune. De sammenholdte funnene med SSB-data for kommunen, tegner et bilde av et lokalsamfunn som er relativt positive til innvandring, men undersøkelsen tydeliggjør at få er positive til å ta imot flere flyktninger. Engstelsen for fremmedfrykt er relativt høy. Svarene kan forstås som at innbyggerne i Kroken har et motsetningsfylt forhold til verdier når det gjelder integrering. Holdninger til innvandring i befolkningen, vil være en referanseramme for de holdninger og verdier politikerne bringer med seg i kommunale beslutningsprosesser, og som en kan forvente representert i kommunale dokumenter. Få mener at integrering av flyktninger er den enkelte borgers personlige ansvar; det offentlige og flyktningen selv tillegges ansvaret.

3.0. Teoretisk rammeverk

3.1. Innledning

Gjennomgangen i forrige kapittel redegjør for nasjonal integreringspolitikk og hvilke verdier politikken bygger på. Hvilke holdninger innbyggerne i case-kommunen har til innvandring og integrering lokalt, er også presentert. I dette kapitlet vil jeg introdusere teori som skal belyse problemstillingen, ved drøfting av funn fra undersøkelsen i oppgaven. For problemstillingen *Politikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune*, vil et fokus på ulike organiseringer av offentlig sektor være relevant. Verdiforankring og mål for virksomheten vil prege tjenstedesignen, og kan ha betydning for det politiske handlingsrom.

Integrering er et tema som engasjerer og berører innbyggere i lokalsamfunnet.

Lokalbefolkningens omforente forventning av hvilke tjenester offentlig sektor skal produsere, også når det angår integreringen, kan blant annet komme til uttrykk ved meningsytringer i det offentlige rom.

Integrering kan defineres som et gjenstridig problem, og karakteriseres ved interessekonflikter og verdikonflikter (Geuijen et al., 2016). Verdikonflikter knyttet opp mot kommunens integreringstjenester,¹⁴ vil derfor også behandles i det følgende. Indirekte er resten av befolkningen, i oppgaven case-kommunen, også mottakere av den verdiskapning integreringstjenesten medfører. Det er et uttalt mål at tjenesten skal bidra til økt integrering. Norge ønsker et bærekraftig samfunn for sine innbyggere, hvor innbyggerne bidrar med deltakelse i arbeids- og samfunnsliv (Kunnskapsdepartementet, 2018; NOU 2011:7). Slik defineres integreringens mål å være en verdi for felleskapet, et bidrag til å opprettholde velferdsmodellen, utover den subjektive verdien tjenesten har for den enkelte mottaker.

I det følgende skal jeg også redegjøre for hvordan verdier er et tema i de ulike styringsstrukturer offentlig sektor pregets av, som igjen kan influere politikernes syn på styring av offentlige ressurser og forventet verdiskapning.

¹⁴ Perioden for statlige integreringsrelaterte tilskudd til kommunene er 5 år

3.2. Organisering av offentlig sektor og verdier

Nasjonale føringer for integreringsfeltet rammer inn den lokale integreringspolitikken. Gjennom politisk debatt stadfestes og endres verdier og dannes utgangspunktet for offentlig verdiskapning basert på «kontrakten» mellom elektoratet og politikerne (Alford & Hughes, 2008, s. 134). Kommunale vedtak fulgt opp av kommunale planer, er ett av politikernes styringsverktøy av forvaltningen (Kommuneloven, 1993; Plan-og bygningsloven, 2008). Ansvarsfordelingen mellom politikere som vedtar, og administrasjon som gjennomfører politikken, er underlagt kutymen og regelverk for styring i statlig sektor, og derved også kommunal organisering (DIFI, 2018). Det legger føringer for samhandling og kommunikasjon internt og eksternt (ibid.).

På 1980-tallet vokste det frem en samling ulike praksiser som fikk samlebetegnelsen New Public Management (NPM). NPM var preget av markedstenkning og liberalisme, som da preget privat sektor (John M Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015b, s. 2-3). Innbyggerne ble definert som konsumenter og kunder av offentlige tjenester (Stoker, 2006, s. 45). Fokus var på produkt og tjenesteleveranse, effektivitet, sentral kontroll og linjestyring (Alford & Hughes, 2008, s. 133-135; O'Flynn, 2007, s. 358). Siden 80-tallet har NPM-paradigmet hatt sterk innflytelse på styringsmodeller i offentlig sektor, også i Norge (Amdam & Veggeland, 2011, s. 24).

Kritikken mot NPM har blant annet vært en sterk målstyring på bekostning av andre overordnede samfunnsverdier enn de økonomiske (O'Flynn, 2007, s. 357; Stoker, 2006, s. 42,45). Kritikken har også gått ut på at de kollektive verdiene nedtones til fordel for de individbaserte rettigheter «brukere» av offentlige tjenester har (Stoker, 2006, s. 45).

Rollefordelingen mellom administrasjon og politikere har karakter av bestiller-utfører-dynamikken (Stoker, 2006, s. 56)

I løpet av de siste par tiårene har det vært søkt etter alternative styringsformer for å bygge ned silo-effekten i de ulike avdelinger, etater og sektorer i styringsstrukturer inspirert av NPM (O'Flynn, 2007). Behovet for samordnede- og samtidige tjenester, snarere enn sekvensielle tjenester, kan gi en hensiktsmessig organisering for verdiskapning ved integreringstjenester (Benington, 2011, s. 34). Problemene er sammensatte og komplekse og trenger helhetlige løsninger (John M Bryson et al., 2015b). Ulike tilnærminger har fått samlebetegnelsen Network Governance (NG) hvor ett av kjennetegnene er å bidra til «public purpose» som

ligger nær denne oppgavens bruk av verdi eller public value (Eva Sørensen & Jacob Torfing, 2007, s. 8-11). Innen NG vil en finne modeller som er dialog- og verdibasert (John M. Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014, s. 447). Public value konseptet karakteriseres ved å flytte det individuelle fokuset i NPM til det kollektive perspektivet (O'Flynn, 2007, s. 360).

Kritikken mot nettverksstyring er reist av flere, hvor blant annet viktigheten av input av demokratisk legitimitet understrekes (Eva Sørensen & Jakob Torfing, 2007, s. 304-306).

3.3. Verdiskapning og aktivt borgerskap

Moore lanserte sitt konsept om public value som et strategisk verktøy for ledere i offentlig sektor i USA (1995). NPM preget også da organisering av såvel privat som offentlig sektor. I et samfunn influert av liberalisme, markedstenkning og rettighetsbaserte individuelle tjenester, så han behovet for å anerkjenne verdien av tjenesteleveransen i offentlig sektor (ibid.). Moore ville bevisstgjøre de offentlige lederne på deres rolle som samfunnsaktører. Gevinsten av deres arbeid, produksjon av tjenester, ble målt på hvordan borgerne verdsatte offentlige tjenester. Moore's anliggende var at offentlig sektors tjenesteproduksjon har en merverdi, slik som den privat sektor har forventninger om profitt ved produksjon av varer (Moore, 1995, s. 28). Verdiskapningen knyttes opp mot ønskede verdier for fellesskapet, fastsatt av politikere på vegne av velgerne (Stoker, 2006, s. 46).

Moore's tenkning var konsensusbasert og understreket dynamikken mellom legitimerende myndighet (som politikere) og utførende myndighet (offentlig sektor, primært ledere) (Moore, 1995, s. 29ff). Verdiskapningen konsumeres kollektivt av borgerne og ikke av den enkelte mottaker av tjenesten (ibid.). I en prosessuell modell gir han offentlige ledere et verktøy for å måle verdiskapningen i offentlig sektor, som et speilbilde på verdiskapningen i privat sektor målt ved blant annet kundetilfredshet og aksjeutbytte. Modellen beskriver en input-prosess-output-modell hvor aktørene står i et interaktivt forhold i en politisk prosess (Moore, 1995, s. 71). Politikerne skal være instrumentelle for å identifisere hva innbyggerne verdsetter og den verdiskapning de ønsker (Alford & Hughes, 2008, s. 133ff). Moore utvidet senere public value konseptet hvor den sosiale-, politiske-, kulturelle- og miljømessige dimensjonen også ble inkludert (Benington & Moore, 2011, s. 45).

Rhodes og Wanna kritiserte Moore sitt verdi-konsept og mente at det gav ledere i offentlig forvaltning definisjonsmakt, i politikernes sted, over hvilken verdiskapning som skjer ved offentlige tjenester, og derved hvilke tjenester som skal produseres (2007). Moore har også fått kritikk for å videreføre NPM sin materielle modell for verdiskapning, som han ønsker å ta avstand fra (Dahl & Soss, 2014). Kritikerne mener at de liberale verdier videreføres i et instrumentelt syn på forvaltningens produksjon av verdi.

Kritikken fra Rhodes og Wanna er blitt tilbakevist av flere, blant annet av Alford (2008), som hevdet at Moores konsept om public value tvert imot fremhevet politikernes rolle som en viktig medspiller i prosessen for å skape verdi ved offentlige tjenester. Verdier som skapes og forvaltes, er basert på fellesverdier i samfunnet og diskursen i det offentlige rom.

Verdiskapning er basert på samspillet mellom offentlig forvaltning og andre samfunnsaktører: politikere, tredje sektor og næringsliv. Moore mente at verdier som rettferdighet, effektivitet, etterrettelighet m.fl. er sentrale. Det er likevel ikke en sum av subjektive meninger og verdier som skal ivareta den kollektive viljen, men det er den politiske prosessen (Alford, 2008).

Bozeman var også opptatt av det politiske aspektet ved samfunnsverdier. Bozeman tok utgangspunkt i Moores verdikonsept, men dreide fokuset mot de politiske og sosiale implikasjonene ved tenkingen (2007). Han utfordret verdigrunnlaget i NPM. Han definerer overordnede samfunnsverdier til å være (ibid. s.17):

«those [values] providing normative consensus about: 1.the rights, benefits, and prerogatives to which citizens should (and should not) be entitled; 2. The obligations of the citizens to society, the state and one another; and 3. The principles on which governments and policies should be based”.

Hans definisjon viser det implisitte motsetningsforholdet ved forsøk på å definere verdier i et demokrati. Nasjonal politikk, lovverk og offentlig debatt vil være eksempler på hva som definerer verdier. Disse normative verdiene vil også være omdiskutert (ibid. s. 17). Verdiene realiseres ikke når for eksempel verdiskapning ved enkelte offentlige tjenester ikke oppnår det forventede resultat (Bozeman, 2002). Verdier for samfunnet skapes når overordnede samfunnsverdier styrkes. Forutsetninger for verdiskapningsprosessen er input-prosess-output (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007, s. 359). Resultatene av de offentlige tjenestene må måles og korrigeres ved manglende resultat (ibid.). På bakgrunn av en omfattende internasjonal

litteraturgjennomgang, laget Beck-Jørgensen og Bozeman en oversikt over samfunnsverdier, som blant annet inkluderte offentlig sektors verdiskapning for samfunnet og forholdet mellom forvaltningen og politikere (ibid.)

Meynhardt brakte et annet perspektiv inn i public value paradigmet. Med fokus på individets subjektive opplevelse av verdi, fikk verdiskapningsbegrepet i den kollektive sammenheng en bredere definisjon (2009). Objektivitet referer til delte verdier som kommer til uttrykk ved valg eller som kan finnes i et lokalsamfunn. Verdier skapes i et interaktivt forhold mellom borgernes subjektive verdier og de felles verdiene som er overordnet de individuelle verdier (ibid. s. 193). Politikeres forståelse av verdiskapning ved offentlige tjenester, kan derfor være summen av lokalsamfunnets delte og opplevde verdier (ibid.s.199, 215).

I alle tre aspektene er innbyggerne medaktører i verdiskapningen for fellesskapet i det offentlige rom, som politikere, som aktører i tredje sektor og som borgere (Moore, 1995, s. 71). Om det produseres offentlige tjenester som tilfører fellesskapet hva borgerne etterspør, er viktigere enn den enkeltes ønsker og behov i en markedsmodell, slik konteksten er for NPM (Alford, 2009). I public value paradigmet blir politikernes rolle mer enn en «bestiller» av kommunens integreringspolitikk.

De ovennevnte redegjørelser kan bidra til å tolke politikernes verdiforståelse i lys av det politiske handlingsrommet de ulike styringsformer gir.

3.4. Verdier og demokratiske prosesser

Politikere og borgere definerer hvilke verdier som skal legges til grunn for offentlige tjenester og hvilken merverdi tjenestene skal skape. Politikerne har en viktig rolle som pådriver for politiske prosesser, hvor målet er å oppnå verdiskapning ved de tjenester kommunen produserer (Jacobs, 2014). De offentlige tjenester som skal fremme integrering, må verdsettes av borgerne og skape verdi i det offentlige rom (Benington & Moore, 2011). Public value litteraturen vender oppmerksomheten mot borgerne og deres medvirkning i å definere hvilke verdier fellesskapet skal bruke ressurser på å skape (Dahl & Soss, 2014). Ved politiske prosesser og dialog avgjøres verdier som formidles ved styring av kommunen (Alford, 2009; Stoker, 2006). Å legge tilrette for en samfunnsdebatt hvor ulike interesser og stemmer kan

høres, vil i dette perspektivet være en verdi og en forutsetning for en demokratisk prosess (Eriksen, 1993; O'Flynn, 2007, s. 358).

Debatten om norske verdier sommeren 2017, synliggjorde motstridende og tildels polariserte meninger. En verdi kan være negativt ladet for noen mens den for andre er positiv.

Interessemotsetninger og andre barrierer fører til at felles samfunnsverdier i et samfunn vil være vanskelige å få øye på, da de ofte kan ha et motsetningsfylt uttrykk (Jacobs, 2014, s. 480). Interessemotsetning og konflikt kan imidlertid være en forutsetning for en fruktbar demokratisk prosess (Dahl & Soss, 2014; Stoker, 2006).

I det offentlige rom føres det en kamp om hvilke overordnede samfunnsverdier som skal være førende (Benington, 2011, s. 31,43-44; Flyvbjerg, 1998; Habermas, 1996, s. 359ff). I det offentlige rom er det ulike holdninger til integrering. Dersom verdien ved integrering ikke oppleves, er det ikke en kollektiv verdi for innbyggerne (Meynhardt, 2009). I den offentlige integreringsforvaltning er bosetting av flyktninger et uttrykk for humanitære verdier (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007, s. 362). Verdier dreier seg derfor ikke kun om hva som subjektivt verdsettes, men hva en er villig til å forsake for å oppnå et felles gode (Benington 2015). De kollektive prosesser er viktige for å ivareta den kollektive viljen (Alford & Hughes, 2008, s. 133).

Mouffe legitimerer lidenskapen og følelsene i politisk handling, men hevder at den følelsesmessige dimensjonen er nødvendig for dannelsen av kollektiv identitet (Moe, 2006; Mouffe, 2015, s. 25). Den følelsesmessige dimensjonen er knyttet til verdier. Anklager om politisk elitisme kan oppstå når en del av befolkningen blir fremmedgjort for den offentlige debatten (Sønderskov, 2019). Politikernes rolle er viktig pga deres konstitusjonelle rolle til å myndiggjøre de ulike stemmer, og å legitimere at flere stemmer som tilhører fellesskapet blir hørt. Å gi stemme til de som problemet berører, vil være en viktig funksjon ved anvendelsen av public value-teorien (Hartley, Alford, Knies & Douglas, 2016, s. 674).

Åpen debatt er en forutsetning for å kunne avgjøre hva som er fellesskapets interesse, og vil derved i seg selv være en verdi (Eriksen, 1993). Fokus på borgernes opplevelse av verdiskapning ved offentlige tjenester, vil bidra til å styrke demokratiet. Verdifokus kan oppfattes som konsensusbasert og at politikerne er en enhetlig størrelse. Det er imidlertid ikke gitt at politikerne har som mål for sitt virke å skape offentlige verdier som tilgodeser

fellesskapet, de kan også være drevet av politisk gevinst eller egeninteresse (Rhodes & Wanna, 2007).

Demokrati og aktivt borgerskap er tema i diskursen om hva som vil kunne gi en god samfunnsutvikling og løsning på større samfunnsutfordringer. Ved økt fokus på behovet for innovasjon i offentlig sektor for å løse nye utfordringer som bl.a. integrering, er det behov for dialog og deltakelse fra innbyggerne for å kunne styre verdiskapningen. Deltakelse kan bidra i verdiskapningen, men de nye stemmene kan også øke konfliktnivået (Rønning, 2017, s. 85). Politikeres manglende interesse for å involvere innbyggerne i politiske prosesser, basert på antagelser om desinteresse eller egeninteresser hos innbyggerne, kan være et hinder for lokal verdiskapning (Sønderskov, 2019). Verdier og holdninger er en beveggrunn for handling. Det er en forventning om at politikeres verdier og handling skal henge sammen. Verdier kan imidlertid være motsetningsfylte og kan føre til manglende handling, eller at man må velge den ene verdien over den andre. (Hellevik, 1996, s. 50-52).

3.5. Verdien av integreringstjenester

Ulike typer vurderinger av verdiskapning er forsøkt systematisert ved objektivering (John M Bryson, Crosby & Bloomberg, 2015a, s. Part II). Med utgangspunkt i verdi som en subjektiv størrelse, vil en kollektiv verdivurdering være vanskelig (Meynhardt, 2009). En verdiskapning gjenkjennes ved at den verdsettes, i dette tilfellet av kommunens politikere (ibid.) (Rønning, 2017, s. 77ff). Politikernes vanskelige oppgave er å definere verdier, samt å frembringe kompromisser ved motstridende verdier, også i lokalsamfunnet (ibid.). Ved kartlegging av verdiskapning ved offentlige tjenester bør overordnede samfunnsverdier identifiseres (Welch, Rimes & Bozeman, 2015, s. 135ff). Likeledes bør det evalueres om integreringstjenestene har skapt verdi, eller om tjenestene har ført til at borgernes opplevelse av et godt samfunn har blitt redusert (ibid.). Ifølge Bozeman skjer verdiskapning ved input, prosess og output og en måling av resultat (Bozeman, 2007, s. 6ff; John M Bryson et al., 2015b). Verdier skapes ved samhandling mellom aktører som offentlig sektor, politikere, næringsliv og tredje sektor (Benington, 2015, s. 43).

Overordnede samfunnsverdier forringes når ikke myndighetene, som her ved kommunen, skaper verdier ved sine integreringstjenester. En forringelse av overordnede samfunnsverdier

kan for eksempel oppstå ved økende utenforskap og derav følgende destabilisering når (Bozeman, 2002, s. 150ff):

“[In] nations with richer resource bases, subsistence and threats to human dignity are greater, public fails not only because resources afford choices, but also because the failures give rise to or exacerbate social cleavages, thereby threatening the individual and the nation”.

I et samfunn med relativt sett god tilgang på ressurser, som det norske, vil følelsen av utenforskap øke ved manglende tilgang på ressursene. Det kan være situasjonen for innvandrere med fluktbakgrunn som ikke deltar i arbeidsmarkedet. Manglende tilknytning til arbeidsmarkedet kan føre til utenforskap og derved redusere oppslutningen om verdier som samhold og tillitt; grunnleggende vilkår for oppslutningen om den norske velferdsmodellen (NOU 2017:2). Velferdsmodellen bygger på forutsetningen om at landets borgere er likeverdige medlemmer av fellesskapet, med forventning om bidrag til å opprettholde modellens bærekraftighet (ibid.).

3.6. Integrering som gjenstridig problem

Negativ sosial kontroll, barnefattigdom, lav levestandard og lav deltakelse i arbeidslivet blant innvandrere, er samfunnsproblemer med konsekvenser for velferdsstatens fremtid (NOU 2017:2). Både forutsetningene NOU 2017:2 bygger på og konklusjonen i samme utredning, illustrer at de gjenstridige problemene må håndteres både nasjonalt og lokalt (Geuijen et al., 2016). Manglende integrering kan defineres som et gjenstridig problem (ibid.). Gjenstridige problemer preges av motstridende verdier som hindrer løsninger, mange aktører er involvert og gjerne med ulike mål for problemløsningen (Rittel & Webber, 1973).

At en samordnet innsats er nødvendig for å oppnå vellykket integrering, understrekes i styringssignaler i tildelingsbrevene til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (Kunnskapsdepartementet, 2019) og Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir/NAV) (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019) og ved rundskriv som pålegger kommunen samarbeid mellom kommunens kvalifiserende (integrerings-) enheter (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017).

Flyktningkrisen i 2015 synliggjorde et globalt gjenstridig problem. Det viste seg imidlertid at kompleksiteten av problemene ved bosetting og integrering av flyktninger har den samme dynamikken lokalt og nasjonalt, som globalt (Geuijen et al., 2016, s. 627ff). Rittel og

Webbers definisjon (1973, s. 161-167) er bakgrunnen for den bearbejdede definisjonen av et gjenstridig problem hos Geuijen et al. (2016, s. 622), som jeg her legger til grunn:

“(1) Multiple, potentially conflicting values, (2) strong political passions on different sides of the issue, (3) substantive uncertainty on how best to solve the problem, and (4) multiple independent arenas for social deliberation and action”.

Definisjonen over viser til usikkerhet i problemløsningen og de mange ulike arenaene som er involvert, uten en koordinerende instans. Samhandling mellom ulike samfunnsaktører i håndteringen av gjenstridige problem ved integreringsarbeidet, er nødvendig dersom man skal ha håp om å lykkes (Geuijen et al., 2016, s. 622). Ved definisjonen av gjenstridige problem ligger implisitt at tradisjonelle løsninger har vært prøvd uten hell. Et gjenstridig problem, blir enda mer komplekst når det utløser politiske motsetninger omkring verdier som står på spill, og når det mangler institusjoner og struktur for drøfting på ulike arenaer (ibid. s.623). Nettverksstyring hvor verdienes betydning anerkjennes, kan vise seg å være fruktbart ved problemløsning av gjenstridige problem.

3.7. Kommunal planlegging og demokrati

Overordnede samfunnsverdier som veivisere for offentlig styring og forvaltning, har betydning for verdiskapning, og er inngangen til viktig kunnskap om kommunenes integreringsarbeid (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007, s. 354). Politikernes holdninger og verdier er viktig når statlige styringssignaler blir implementert i lokal politikk.

Samfunnsverdier skal i henhold til Plan-og bygningsloven (2008) synliggjøres og operasjonaliseres i det kommunale planverket. Det vil imidlertid være for enkelt å oppsummere verdier som mål for offentlig produksjon av tjenester. Verdipluralismen vil komplisere beslutningskjeden og kan gi uklare styringssignaler fordi beslutningstakerne er usikre på hvilke hensyn som skal tas.

Ved det representative demokrati vil politikernes rolle være å garantere for de verdiene de har gått til valg på. Hartley m.fl. viser til at politikernes rolle er viktig ved verdiskapning i kommunen (2016, s. 675). Politiske prioriteringer og mål skal definere fellesskapets verdier (Alford, 2009). Politikerne bidrar til at offentlig innovasjon og endringer i offentlige organisasjoner kan bli vellykket, da de har påvirkningskraft og innflytelse i lokalsamfunnet

(Sørensen & Torfing, 2005). I flere undersøkelser går det imidlertid frem at folkevalgte forøvrig tok lite del i endringsprosesser før en behandling i kommunestyrene (Ringholm & Aarsæther, 2013, s. 325; Sørensen, 2006). Politikere kan oppleve sin rolle i planleggingen som del av en inkrementell prosess, og ikke som den helhetlige modellen som Plan- og bygningsloven legger til grunn (Hagen, 2006, s. 184-185). Administrasjonen kan ha et sterkt eierskap til planer som legges frem for kommunestyret (ibid.). En kan da tenke seg en dynamikk hvor det kreves innsikt og fagkunnskap for å stille spørsmål ved det som legges frem, særlig om det er et intrikat eller kontroversielt fagfelt.

Hos de kommuner som har mål og planer for integreringsarbeidet politisk forankret, rapporteres det om et bedre samarbeid og flere arbeidsrettede tiltak i introduksjonsprogrammet (Djuve et al., 2017, s. 104). Politisk forankring av integreringsarbeidet bidrar til at hele kommunen i større grad tar ansvar for integreringsarbeidet, deriblant sysselsetting av flyktninger (ibid.ss.63-64).

Verdier blir definert og redefinert gjennom interaksjon mellom politikk og samfunn (Horner & Hutton, 2011, s. 124). Politikerne har en nøkkelrolle i spenningsfeltet mellom befolkningens ønske og krav om offentlige tjenester, og tjenestenes utvidede verdi (Rønning, 2017, s. 79 ff). Det er de politiske beslutningsorganer som skal behandle interessekonflikter og ikke administrasjonen (ibid.s.80ff). Siden verdier kan bygges ned eller ødelegges, er det politikernes mandat å bidra til at verdiene forvaltes og styrkes (Horner & Hutton, 2011, s. 116; Rønning, 2017, s. 81).

3.8. Oppsummering

Kapitlet presenterer teori som skal belyse oppgavens problemstilling. Hovedvekt er lagt på tema som verdiskapning ved integreringstjenester, integrering som et gjenstridig problem, politikernes rolle i samskaping av verdi ved offentlige tjenester og rasjonalitet ved kommunal planlegging.

Moore's utvikling av begrepet public value må sees i lys av hans ønske om å styrke ledere i offentlig sektor. Moore ville bevisstgjøre ledere i offentlig sektor på verdiskapningen ved offentlige tjenester. Moore gir offentlige ledere i USA en verdihorisont utover de markedsøkonomiske. Hans verdikonsept var motsatsen til verdiskapning i et NPM styringsperspektiv. Moore mente at offentlige ledere måtte ta et samfunnsansvar, slik at de

offentlige tjenestene skulle bli relevante og vitaliserende for lokalsamfunnet og understøtte de overordnede samfunnsverdiene. Ledere og politikere står i et dynamisk forhold, ved at valgte politikere har myndighet til å legitimere offentlige lederes iverksetting av politikken;

Med utgangspunkt i NPM paradigmet er den økonomiske klangbunnen fremtredende. Teorien ble møtt med interesse fordi den fanget opp verdi-aspektet ved offentlige tjenester og den aktive rollen offentlige ledere kan spille ved utøvelsen av god forvaltning og offentlig (valgt) politikk. Public value-teorien ble sett som en modell for analyse og gjennomføring av samfunnsendringer hvor offentlige ledere i førte an, og som et konsept for en tilnærming til gjenstridige problem. Flere forskere har i ettertid kommet med viktige bidrag til utvikling av modellen. Benington sin definisjon påpeker at verdier ikke bare er hva offentligheten verdsetter, men også hva som *tilfører* offentligheten verdi.

Rhodes and Wanna (2007) kritiserte Moores konsept om public value nettopp fordi de mente han nedvurderte politikernes betydning. De mente Moore opphøyde offentlige ledere til en type «forsvarer» av offentlige fellesverdier; en slik forskyvning av maktbalansen i en demokratisk modell ville undergrave demokratiet og ikke være i offentlighetens interesse.

Bozeman tok utgangspunkt i Moores verdikonsept, men dreide fokuset mot de politiske og sosiale implikasjonene ved tenkningen. Han utfordret verdigrunnet i NPM. Nasjonal politikk, lovverk og offentlig debatt vil være eksempler på hva som definerer verdier. Verdiskapningen skjer i prosess hvor politikeren er instrumentell og som har ansvar ved uteblitt resultat. Forholdet mellom forvaltning og politikere var viktig i verdiskapningen.

Meynhardt brakte det subjektive perspektivet inn i public value paradigmet, satt i sammenheng med den kollektive oppfattelsen av verdi. Verdier skapes i et interaktivt forhold mellom borgernes subjektive verdier og de felles verdiene. Politikeres forståelse av verdiskapning ved offentlige tjenester kan derfor være summen av lokalsamfunnets delte og opplevde verdier.

Gjenstridige problem konseptet er sentralt i debatten om verdiskapning ved offentlige tjenester, fordi et gjenstridig problem også vil preges av ulike verdier og mål for arbeidet. Et gjenstridig problem er preget av verdikonflikter og interessekonflikter; aktører er ikke alltid interessert i en løsning på problemet.

Politikernes holdninger og verdier er viktige for hvordan statlige styringssignaler blir implementert i lokal politikk. Plan-og bygningsloven (2008) etterspør at samfunnsverdier synliggjøres og operasjonaliseres i det kommunale planverket. Ved det representative demokrati vil politikernes rolle være å garantere for de verdiene de har gått til valg på. Politikerne bidrar til at offentlige innovasjoner og endringer i offentlige organisasjoner kan bli vellykket. Borgernes deltakelse i fri meningsutveksling er en forutsetning for innovative offentlige tjenester, også innen integreringsfeltet.

4. Metode

4.1. Innledning

I dette kapittelet skal valg av metode for innsamling og analyse av data presenteres og begrunnes. Oppgaven er en kvalitativ empirisk studie hvor jeg vil søke å svare på problemstillingen *Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune*, gjennom en casestudie. Som et vitenskapsteoretisk utgangspunkt har jeg valgt et hermeneutisk vitenskapssyn hvor fortolkning av handlinger står sentralt (Ringdal, 2013, s. 56-57). Kvalitativ metode gir rom for problemstillingens fokus på personers egen opplevelse. Teori vil bli brukt for å fortolke det empiriske materiale (Baxter & Jack, 2008; Yin, 2014).

Undersøkelsen fant sted i november og desember 2017. Det primære kildemateriale er fra 2017 eller eldre:

- *Innholdsanalyse av sentrale planer og vedtak fra Kroken kommune med relevans for kommunens integreringsarbeid fra og med 2003 frem til i dag.*
- *Semistrukturert intervju av fem lokalpolitikere og tre personer fra lokalsamfunnet*

De nasjonale føringene for integrering har definert mål for integreringen. Noen av disse målområdene er sammenfallende for enkelte tema som ble tatt opp under intervjuene. I studien kaller jeg disse målområdene for tema eller temaområder.

Jeg vil i det følgende redegjøre for hvordan case anvendes som metode i denne studien og for valg av datainnsamlingsmetode. Jeg vil redegjøre for dokument- og intervjuanalyse og hvordan jeg sammenstiller funnene. Metodens reliabilitet vil drøftes til slutt i avsnitt 4.5.1.

4.2. Casestudien, casekommunen og kategorisering

4.2.1. Casestudien

I henhold til Yin er en casestudie en relevant metode når en vil stille spørsmål som hvordan og hvorfor, og når en mener konteksten er viktig for forståelsen av fenomenet (2018, s. 9ff). Dynamikken i en casestudie er formålstjenlig når man søker å avdekke et fenomen ved hjelp

av ulike tilnærminger i en virkelig situasjon i en gitt virkelighet – i dette tilfelle i Kroken kommune. Casestudien har nærhet til aktører og hendelser, den vektlegger detaljer og opplevelser. I casestudien søker en å alminneliggjøre det spesielle som fremkommer av casen. Ifølge Hort vil kunnskapen om enkelttilfeller ikke uten videre være et tilstrekkelig grunnlag for å generalisere om det almene (1975, s. 220). Case studiens styrke er falsifikasjon av “vedtatte sannheter” i det offentlige rom (Flyvbjerg, 2006, s. 227). Integreringsdebatten kan være preget av sterke synspunkter og tildels stereotype holdninger. Studie av en case kan gi en nyansering av holdninger og verdier. Konkret og kontekstavhengig kunnskap er derfor mer verdifullt enn generaliseringer for denne studiens problemstilling (ibid. s.220).

Ifølge Yin kan det brukes ulike datainnsamlingsmetoder ved en casestudie som bl.a. arkiver, dokumenter, intervjuer, direkte observasjoner og deltakende observasjon (2014, s. 106). I kapittel to har jeg gjennomgått de nasjonale føringene for integreringspolitikken og en nasjonal holdningsundersøkelse om integrering og innvandring på makronivå. I case studien forventer jeg å finne igjen nasjonale føringer og holdninger, relatert til lokale forhold. Implementering av nasjonal integreringspolitikk innebærer en kontekstualisering til lokale forhold, hvor politikere er sentrale aktører i planarbeidet og ved gjennomføring av politikk. Sammenstilling av empiriske funn i dokumenter og fra intervjuene, viser hvordan integreringspolitikken har blitt implementert lokalt, hvilken verdi integreringen oppleves å ha og hvilke overordnede samfunnsverdier som ligger til grunn.

4.2.2. Valg av case-kommune

Case-kommunen er en distriktskommune på Østlandsområdet som jeg kaller *Kroken*. Med distriktskommune mener jeg her en kommune som ikke ligger i nærheten av en større by, og med et folketall på inntil 15.000.¹⁵ Ved valg av en distriktskommune, kommer vi tettere på de bosatte flyktingenes manglende tilknytning til arbeidslivet og kommunens behov for arbeidskraft og tilflyttede innbyggere. En distriktskommune kan være mer oversiktlig og sammenhengene kan være enklere å se enn i en større kommune hvor flere aspekter vil være relevante.

¹⁵ En kommune har sentralitet 1 når den omfatter et tettsted mellom 5 000 og 15 000 innbyggere eller dens befolkningstygndepunkt ligger innenfor 45-minutters reisetid fra et slikt tettstedssentrum. Når avstanden til Oslo i tillegg er over 90 minutter karakteriseres kommunen som distriktskommune. SBB.no/kommunefakta

Kroken kommune har bosatt flyktninger gjennom flere år og har, i likhet med de fleste norske kommuner, hatt en relativt høy bosetting de siste to-tre årene. De fleste bosatte har primært sin opprinnelse fra land utenom Europa (EU) og Amerika. Innbyggerne med fluktbakgrunn har en lav sysselsetting med relativt mange som er mottakere av sosiale ytelser. I henhold til nasjonale mål og forventninger er høy sysselsetting en parameter på god integrering.

Kroken er valgt som casekommune på bakgrunn av trekk ved sitt integreringsarbeid som, basert på statistiske data fra SSB, er relativt vanlig for flertallet av norske kommuner.

Kroken kommune har felles karakteristika med flere distriktskommuner på Østlandet:

Lav arbeidsledighet, men høy ledighet for flyktninger, utflyttet ungdom, lave fødselstall, lavt utdanningsnivå, sårbarhet hva angår næringsstruktur, en stor frivillig sektor med lag og foreninger, politisk stabilt, delaktighet i tilflytningsprosjekt for å tiltrekke seg innbyggere og arbeidskraft. Kroken kommune vil få en befolkningsnedgang på 5% innen 2040. Andel eldre er økende (SSB, 2017; Syse, Dinh & Keilman, 2016, s. 34) Kommunen har bosatt flyktninger gjennom flere år og vært delaktig i ulike prosjekt for å utvikle det lokale integreringsarbeidet. Kroken kommune har en egen flyktingetjeneste utenfor NAV med ansvar for etablering og oppfølging av flyktninger ved bosetting i samarbeid med Voksenopplæringscenteret. Den nasjonale forventningen om en måloppnåelse på 70% sysselsetting etter 5 år er ikke innfridd og kommunen ligger langt under måloppnåelsen. Måloppnåelsen har vært stabil i tidsperioden for de analyserte dokumentene.

Holdninger til om flyktninger er en lokal ressurs, kan påvirke forståelsen av integrering som en verdi. Valget av distriktskommunen Kroken som case-kommune, gir for eksempel mulighet til å undersøke om fremtidens påtrengende behov for arbeidskraft knyttes opp mot integrering av flyktninger.

Kroken kommune er en typisk distriktskommune og har trekk ved sitt integreringsarbeid som er relativt vanlig for mange norske kommuner, uten at dette gjør kommunen til en representant for alle kommuner. Mange av vitenskapens funn er gjort ved undersøkelser av enkelttilfeller hvor muligheten til å lære noe om fenomenet er mer aktuelt enn å bevise en lovmessig sammenheng. Sosialvitenskapen dreier seg i større grad om å lære enn om å bevise (Flyvbjerg, 2006, s. 224). Kroken kommune vil her få sin egen «stemme» gjennom funn i kommunale dokumenter og i intervjuer. Funnene vil ikke bli presset inn i en forutbestemt form av forventet resultat (ibid. s.231). Slik vil vi få et bilde av virkeligheten slik den framkommer gjennom undersøkelsen i Kroken kommune (Hjort, 1975, s. 223).

Jeg har valgt å **anonymisere kommunen** og kilder da verdier og holdninger ansees som sensitivt, også hos politikere og offentlige personer. Anonymitet var ikke en problemstilling hos informantene. De ble allikevel informert om at anonymisering ville finne sted. Med tanke på forståelse og anvendelse av funn i studien, mener jeg identifikasjon av kommune og personer vil kunne forstyrre tolkningen av funnene. Anonymisering gir arbeidsro i den pågående utviklingen av integreringsarbeidet Kroken kommune nå står i.

4.2.3. Kategorisering og tematisering av funn

Hva som er verdien ved integrering er omstridt. Det vil være ulike meninger i politiske partier og i ulike aldersgrupper ¹⁶. I det følgende vil jeg kategorisere funn fra undersøkelsene etter hvilken verdi politikerne vurderer at integreringstjenestene har i kommunen. Tabeller ble brukt for registrering av funn for begge datasett. De tre kategoriene for vurdering av integreringstjenester er: *positiv verdi*, *betinget verdi* og *negativ verdi*.

For at et fenomen i denne studien skal defineres som en **positiv verdi** må det fremgå at bidraget fra flyktingenes tilstedeværelse er positivt per i dag og gjør lokalsamfunnet til et bedre sted å være, eller i det minste status quo. Effekten av offentlige tjenester for integrering vil være en positiv verdi *om eller når* det subjektivt oppleves som en verdi for lokalsamfunnet.

Betinget verdi sees som en mulig positiv verdi *eller* en mulig negativ verdi. Dagens situasjon har potensiale til å kunne slå ut i enten det ene eller det andre, betinget av hvilken effekt tiltaket har; hvilken verdi som skapes for lokalsamfunnet.

En **negativ verdi** vil være når innbyggerne opplever at fellesskapets verdier forringes uten å bli erstattet av noe bedre, som for eksempel et nabolag som får redusert bokvalitet.

Funn er oppsummert under **tema** som: Bosetting, kultur, fritid, arbeid, fraflytting og lokal debatt¹⁷

Kommunale plandokumenter ble analysert for å identifisere kommunens integreringsarbeid. Også andre toneangivende personer i kommunen enn politiker-informantene, ble intervjuet. Formålet var å se politikernes utsagn i lys av utsagnene til andre aktive deltakere i lokalsamfunnet.

¹⁶ Jfr. kapittel to

¹⁷ Etter at undersøkelsen ble gjennomført har PROBA samfunnsanalyse (2019/3) utgitt en rapport som foreslår indikatorer for integrering. Noen av temaene over er sammenfallende med indikatorene i rapporten: <https://www.imdi.no/contentassets/c646a66dc8e14af2b4d3efd9ff0d434f/indikatorer-for-integrering>

4.3. Dokumentanalyse av kommunale- og regionale dokumenter

Formålet med dokumentanalysen er å søke etter holdninger til integrering som positiv eller negativ verdi, og om disse verdiene er implementert i kommunens integreringsarbeid beskrevet i planverket. Det forventes at kommunens planstrategi og øvrige planer skal gjenspeile de verdier og holdninger som er grunnlag for veivalgene som tas og hva som gis prioritet, samt forvaltning av fellesskapets verdier (Plan- og bygningsloven, 2008, kapittel 4). En analyse av Krokens planstrategi og øvrige relevante planer, er et strategisk valg for å finne hvilke forståelser av verdien ved integrering som er lagt til grunn.

Jeg har gjennomgått regionale og kommunale planer med relevans for integreringsarbeidet i Kroken kommune, samt vedtak fra kommunestyret om bosetting av flyktninger siden 2010. Dokumentene skal målbare de lokale politiske prioriteringer og mål for kommunens integreringsarbeid.

Dokumentene som er gjennomgått:

- Kroken kommune, samfunnsdelen av kommuneplanen 2005 – 2017
- Kroken kommunes Planprogram kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030
- Kroken kommunale planstrategi 2016-2019
- Kroken kommunes økonomi og budsjettplan for 2017 og 2018
- Felles flyktningeplan for ni kommuner i regionen (til og med 2017)
- Plan for integrering og inkludering i Kroken 2017- 2019
- Vedtak om bosetting fra 2010 til 2017

Verdier som legges til grunn for integreringspolitikken i nasjonale dokumenter forventet jeg å finne igjen i de kommunale dokumentene:

1. Humanitære verdier som begrunnes ved bl.a. internasjonale konvensjoner og primært operasjonaliseres ved bosetting og etablering av flyktninger med asyl.
2. Nyttverdier som begrunnes med nødvendige bidrag til velferdsstatens opprettholdelse ved mål om deltakelse i arbeids- og samfunnsliv, primært operasjonalisert ved kvalifisering gjennom Introduksjonsprogrammet.

4.3.1. Dokumentanalyse

I denne casestudien er datainnhenting fra dokumenter en av kildene (Yin, 2014, s. 110). I dokumentene søkte jeg ved innholdsanalyse å finne omtalte av integrering, mål for integrering og indikatorer for måloppnåelse (Silverman, 2014, s. 116; Stake, 1995, s. 68).

Ordsøk ble brukt for å få en oversikt over temaordets dominans i dokumentet (Silverman, 2014, s. 281-282). Ordsøk bidro også til å identifisere sammenhengen ordet ble anvendt i. Jeg gjennomgikk dokumentene for søkeordene *flyktning*, *innvandring*, *integrering* og *minoritetsspråklige i planer*. I vedtakene om bosetting ble også søkt etter ord som *arbeid* og *sysselsetting*. Funn fra de enkelte dokumentene ble lagt inn i en tabell hvor kolonnene indikerte mine søk og radene de ulike dokumentene (Yin, 2018, s. 102-103). Bruk av tabell er et analyseverktøy for kategorisering og koding av data i søk etter mønster (Ringdal, 2013, s. 252-253).

Temaanalyse ble brukt på tekst i dokumentene som omtaler integrering som verdi (Silverman, 2014, s. 113). Dokumentene ble gjennomgått for å kartlegge hvilke verdier kommunens integreringsarbeid var bygget på. De ble også gjennomgått med tanke på omtale, virkemidler og mål i integreringsarbeidet. Jeg søkte videre etter om det var utredet en konsekvensanalyse eller en risikoanalyse for en eventuell negativ verdi ved integrering av flyktninger, og om det kom til uttrykk hvordan verdien for kommunene, ved integrering, skal forvaltes og skapes. Det var ikke ubetinget enkelt å legge funn fra ulike dokument med ulike mål og vedtak inn i samme tabell, men jeg fant det likevel hensiktsmessig for å sammenligne innhold. Til slutt søkte jeg etter om planene hadde en progresjon i integreringsarbeidet, da de analyserte planene var fra perioden 2003-2017.

Oversikt over funn i dokumentene er sammenholdt i tabell 6.

Rubrikker i tabell 6:

Ordsøk i dokumentet for integrering, flyktning, innvandrere mm.

1. *Tekstsøk hvor integrering er omtalt.*
2. *Tekstsøk for mål på integreringen, indikator for måloppnåelse (sysselsettingsgrad, deltakelse i fritidsaktiviteter, antall på sosialhjelp, boligkarriere mm)*
3. *Oppsummering av generelle inntrykk av dokumentet: hva er utelatt og hva er tatt for gitt,*
4. *Sentrale samfunnsverdier og integrering som samfunnsverdi utledet av dokumentet*

4.3.2. Dokumentanalysens reliabilitet

En dokumentanalyse har den fordel at materialet som blir analysert ikke ble produsert for å brukes i undersøkelsen. Dokumentene eksisterte før undersøkelsen ble foretatt og er slik sett uhildet. Alle dokumentene nedenfor finnes på nettet¹⁸; vedtak ble tilsendt meg på etterspørsel (Yin, 2014, s. 106). På grunn av at casen er anonymisert er ikke de regionale og kommunale dokumenter tilgjengelige for leseren. Kildene er kjent for informantene og vil kunne etterprøves av dem. Heri ligger en kontroll av kildematerialet.

Kommunale plandokumenter er skrevet for å avgrense og sette mål for kommunens arbeid. Analysen må ved tekstbehandlingen ta høyde for konteksten dokumentene er skrevet i og hvem som er målgruppa (Silverman, 2014, s. 286). Omtale av verdier var ikke et eksplisitt mål for alle de undersøkte dokumentene. I analysen blir derfor avstand mellom tekst i dokumentet og koding større enn dersom dokumentets formål hadde vært eksplisitt omtale av verdier.

Mine tolkninger bygger på ordsøk og temaanalyse som er etterprøvbart. Dokumentanalysen gir derfor pålitelige funn.

4.4. Intervju av politikere og toneangivende personer

I en casestudie vil datainnhenting fra intervju være en sentral kilde for informasjon (Yin, 2014, s. 110). Intervju gir informantene mulighet til å nyansere meninger utover hva som kan fanges opp i en holdningsundersøkelse på makronivå, se kapittel to. Nettopp på integreringsfeltet kan denne kilden til empiri være relevant, gitt feltets brede meningsmangfold (ibid. s.106). Som intervjumetode er semistrukturert intervju hensiktsmessig, da det gir begge parter i intervjusituasjonen mulighet til å utdype og nyansere spørsmål og svar (Silverman, 2014, s. 166). Semistrukturert intervju er krevende i den forstand at intervjuer må være observant og forfølge antydninger eller åpne svar hvor det ennå kan ligge mye informasjon (Silverman, 2014, s. 172-173; Yin, 2014, s. 106). I en intervjusituasjon kan rekkefølgen av spørsmålene og innfallsvinkelen endres etter hvordan samtalen utvikler seg.

¹⁸ Dokumentene fant jeg på nettet og vedtak fikk jeg tilsendt på forespørsel. Av hensyn til anonymisering av kommunen er ikke URL-adresse oppgitt. Dokumentene ble hentet ut oktober 2017.

Jeg har sett etter mønstre i svar og sammenfallende verdier i og mellom de fem intervjuene. En slik analysemetode bærer i seg elementer av Grounded Theory ved at man benytter seg av reduksjon og kategorisering (Silverman, 2014, s. 119). Funn fra intervju med toneangivende personer i lokalsamfunnet, bidrar med et perspektiv på verdiskapningen som finner sted ved kommunens integreringstjenester, fra andre innbyggere enn politikere.

4.4.1. Utarbeidelse av intervjuguide¹⁹

Formålet med intervjuene var å søke etter informantenes forståelse av om integrering er en verdi. Spørsmålene skulle tjene til å undersøke hvordan informantene forstår verdien av integrering i kommunen og om det er en positiv eller negativ verdi.

Kilder og bakgrunnsmateriale for spørsmålene i intervjuguiden:

- Nasjonal integreringspolitikk og nasjonale holdningsundersøkelser, se kapittel 2.
- Informasjon fra tre informanter i kartleggingsfase. En kommunal leder og to frivillige, en lokal og en på fylkesnivå. Samtalene ble gjennomført på telefon og ved fysisk tilstedeværelse.

Siden problemstillingen forutsetter en klargjøring av informantenes verdier og holdninger relatert til integrering, anså jeg det som fruktbart å anvende enkelte av spørsmålene fra den nasjonale holdningsundersøkelsen i denne undersøkelsen. Jeg anså det som en styrke for kvaliteten på intervjuene å dra nytte av IPSOS/Mentors mangeårige erfaringer på feltet. Jeg lagde flere innfallsvinkler på spørsmål som dekket samme tema. Spørsmål om integrering ble eksemplifisert på ulike tema som blant annet bosetting, kultur, fritid og arbeid. Et nøkkelord i problemstillingen er politikernes *forståelse* av innbyggerverdien ved integrering.

4.4.2. Utvalget av informanter

Da studien er avgrenset til *politikernes* forståelse av verdi i tilknytning til integrering av flyktninger, må utvalget av informanter baseres på en strategisk utvelgelse. Strategisk utvalg baserer seg på utvalg av individer som innehar posisjoner, eller befinner seg i et miljø hvor det fenomenet man studerer har størst sannsynlighet for å finne sted (Stake, 1994, s. 243), som i Kroken kommunestyre.

¹⁹ Spørsmålene i intervjuguiden: Vedlegg 4

For å få bistand til utvelgelse av politikere som informanter, tok jeg først kontakt med en gatekeeper, en politiker, i Kroken kommune. Vedkommende anbefalte at jeg kontaktet gruppeledere for partiene i kommunestyret, for å få deres videre anbefaling av intervjuobjekter. Slik anvendte jeg også snøballeffekt-utvelgelse innen målgruppen (Silverman, 2014, s. 72). Gruppeledernes anbefalinger ble fulgt, da jeg antok at de ville anbefale gode representanter for partiets syn. Min målsetting var å få informanter med ulik politisk tilhørighet vektet etter representasjon i kommunestyret. Ved denne utvelgelsen kunne jeg sammenligne svarene med funn fra analysen av plan- og styringsdokumenter vedtatt i kommunestyret.

På grunn av forfall og manglende svar er kun Høyre representert av partiene i opposisjon. Av de seks som ikke kom eller svarte negativt på invitasjonen var representanter fra Senterpartiet og Miljøpartiet de grønne. Jeg fikk ikke kontakt med andre senterpartipolitikere, på tross av flere forsøk. Vedkommende som sa nei oppga ikke grunn; de som ble forhindret fra å delta oppga praktiske årsaker som grunn. Det har ikke fremkommet noe som gir grunn til å tro at det lå politiske motiver bak forfallet. Det førte likevel til at Arbeiderpartiets representasjon ble forsterket i undersøkelsen. Det fremkom ingen systematikk i hvem som svarte nei, eller som ikke kunne delta i undersøkelsen.

Utvalget er representativt med flest informanter fra Arbeiderpartiet som har flertall i kommunestyret. Det politiske mindretallet er derfor kun representert i undersøkelsen med én person. Det kan ha gitt en skjevhet ved tilfanget av ulike verdier og holdninger. For å kunne sammenstille funn ved analysen av kommunale dokumenter vedtatt i kommunestyret, vil utvalget av informanter basert på deres politiske tilhørighet være nødvendig.

Utvalget er representativt hva angår kjønn og alder. Informantene var bosatt på ulike steder i kommunen og ikke alle hadde sitt arbeid innen kommunens grenser.

Personer som ble kontaktet for intervju, derav 11 politikere, tilsammen 14 personer

Svarte ja, politikere	5
Svarte ja, fant ikke passende møtetidspunkt	3
Svarte ikke på henvendelse	2
Svarte nei	1
Toneangivende personer i kommunen (alle de spurte svarte ja)	3

I tillegg til politikerne ble tre ikke-politikere, toneangivende personer i kommunen, intervjuet: En kommunalleder og to personene fra næringslivet og frivilligheten. Karakteristisk for snøballeffekten hadde jeg heller ikke funnet frem til disse personene uten bistand²⁰

4.4.3. Gjennomføring av intervjuene og etterarbeid

Jeg kontaktet informantene ved å sende en e-post med informasjonsskriv og samtykkeerklæring for utfylling i samme dokument²¹. Jeg foreslo en dato for intervjuet og fulgte opp med en telefon etter få virkedager. Intervjuet fant sted på nøytral grunn eller på arbeidsplassen. Alle intervjuene ble gjennomført uforstyrret.

Jeg intervjuet først en kommunalleder og en profilert politiker. Jeg ønsket å begynne med disse to da jeg forventet at de på grunn av sine posisjoner ville ha god kunnskap og reflekterte holdninger til kommunens integreringsarbeid. Jeg stilte de flere relativt like spørsmål for å avdekke ulik forståelse ved spørsmålsformuleringen og for å få frem nyansene i svarene. Informasjonstilfanget var som forventet rikt. Etter disse to intervjuene gjorde jeg noen små endringer i intervjueskjemaet for en mer presis spørsmålsstilling, uten at innholdet ble endret. Jeg beholdt derfor disse intervjuene som kildemateriale for undersøkelsen. Ytterligere totalt seks personer ble intervjuet, fire politikere og to toneangivende personer i kommunen. Hvert intervju varte i ca. en time. Det ble ikke brukt lydopptak av intervjuene; svarene ble nedskrevet underveis og renskrevet i etterkant. Jeg tok også notater i etterkant av intervjuet om intervjusituasjonen og opplevelsen av intervjuet.

Alle svar fra intervjuene ble lagt inn i en tabell hvor spørsmål ble lagt i kolonner og informantens svar i radene. Jeg har også søkt etter det samlede budskapet i hvert intervju. Intervjuene ble analysert og gjennomgått for å finne hovedmønstre av kategorier for humanitære verdier og nytteverdier. Likeledes søkte jeg etter funn på hvilken verdi de anså integrering å ha, eller kunne få, i lokalsamfunnet.

Videre opprettet jeg en tabell hvor data fra intervjuene ble innholdsmessig kategorisert i (Ringdal, 2013, s. 249). Sitatene er lagt under kategorier for integrering som *a) positiv verdi*,

²⁰Vedlegg 1: Utfyllende liste og informasjon om informantens svar ved henvendelse om intervju

²¹ Vedlegg 2 og 3: E-posten og informasjonsskrivet til informantene ved første kontakt

b) *betinget verdi* og c) *negativ verdi*, eksemplifisert ved tema²². Temaene representerte integrering på ulike samfunnsområder og ble etterspurt eller fremkom i intervjuet, som *bosetting, kultur, fritid, arbeid, fraflytting* og *lokal debatt*.

Ved å legge svarene fra alle informantene inn i samme tabell, kunne mulige mønstre kartlegges i svarene fra samme informant. De individuelle mønstre i svarene lot seg da sammenholde med svar fra andre informanter, og slik kunne mønstre i helheten avleses.

4.4.4. Intervjuenes reliabilitet

I vurderingen av metodens troverdighet er noen refleksjoner trukket frem som momenter ved vurdering av funn. Utenforliggende årsaker kan i en intervjusituasjon influere på svarene. Innhenting av data i et intervju er sårbart, men et semistrukturert intervju kan redusere usikkerheten ved blant annet å benytte oppfølgingsspørsmål. Jeg hadde inntrykk av at det semistrukturerte intervjuet gav informantene rom for refleksjon. I intervjuene opplevde jeg at studiens problemstilling engasjerte og at dens relevans i lokalsamfunnet syntes innlysende for informantene. Jeg opplevde informantene som åpne og ærlige, også når jeg spurte om verdier. Dynamikken mellom informant og intervjuer vil på sitt beste gi en større bredde i informasjon og detaljrikdom i beskrivelsene

Som ansatt i integreringsforvaltningen er tjenestevei kontakten med administrasjonen, og jeg hadde ikke forutgående kjennskap til *politikere* i case-kommunen. Det kan tenkes at min bakgrunn kunne gi en skjevhet, ved at respondentene kunne uttrykke positive holdninger ut fra en forventning om intervjuers ståsted som antatt positiv til integrering (Yin, 2018, s. 114). På den annen side kan det tenkes at kunnskap om intervjuers bakgrunn, kunne gi en større bredde og dybde i svarene på bakgrunn av en antakelse om større forståelse for ulike perspektiv. I svarene kan jeg imidlertid ikke se utslag av en mulig reaksjon på min bakgrunn; om mulig den siste med større dybde i svarene. Med god kunnskap om kommunenes integreringsarbeid, kan det også være en fare for at egne forutinntatte holdninger kan være et hinder for å identifisere funn som avviker fra tidligere erfaringer. Valg av semistrukturert intervju som metode er på denne bakgrunn hensiktsmessig, da åpne spørsmål og en

²² Se avsnitt 4.2.3.

samtaleform hvor informanten snakker mest mulig fritt gir større mulighet for uhildet innsamling av data.

Jeg brukte ikke lydopptak da jeg vurderer det som en mulig distraksjon i intervjusituasjonen, basert på egne erfaringer. Det kan ha ført til at enkelte detaljer unnslopp min oppmerksomhet²³ (Yin, 2018, s. 118). Ved å supplere intervjunotatene med egne notater nedskrevet umiddelbart etter intervjuet, mener jeg likevel at de endelige renskrevne referatene gir en etterprøvable gjengivelse av svarene (Stake, 1995, s. 66).

Den nasjonale holdningsundersøkelsen²⁴ ble foretatt i februar 2017. I månedene mellom den nasjonale holdningsundersøkelsen og mine intervjuer, var det en sterk reduksjon i antall flyktninger som skulle bosettes og en følelsesladet nasjonal innvandringsdebatt fant sted. Hendelsene kan ha påvirket holdninger i befolkningen. Funn i intervjuene vil da kunne avvike fra de nasjonale undersøkelsene.

Jeg vil i tillegg bemerke at kartlegging av verdier om integrering kan være sårbart. Muligens kan utsagn i en undersøkelse som denne, være mer utsatt for kontekstuelle forhold enn andre saker med større grad av stabilitet. Min tolkning av data kan være tilsvarende sårbar gitt utviklingen i etterkant av undersøkelsen. På den annen side kan avstand i tid mellom gjennomføring av intervju og bearbeiding av data, gi det nødvendige perspektiv for en fruktbar analyse.

4.5. De to datamaterialene sett i sammenheng

I det følgende vil jeg sammenholde det empiriske materiale fra intervjuene og fra dokumentanalysen av kommunale planer. Funn fra hvert av de to datasettene er nå registrert i tabeller. Videre er funn fra tabell 6 og tabell A satt inn i tabell B²⁵ under kategorier som *a.) positiv verdi*, *b.) betinget verdi* og *c.) negativ verdi*. Kategoriene er registrert i kolonner. Funn for hvert av de to datasettene er registrert i radene.

Tabellen er et verktøy for å se om de to datakildene hadde sammenfallende fokus på tema og om verdi-forståelsen registrert ved kategorier også var sammenfallende.

²³ Jeg skriver touch og snakker, lytter og skriver simultant etter lang erfaring med intervjusituasjoner.

²⁴ Kapittel 2

²⁵ Se side 57

4.5.1. Dataenes reliabilitet og validitet

Studien har anvendt kvalitativ metode og en case for undersøkelsen. Case som metode gir rom for bruk av ulike datakilder. Metoden gir en større grad av validitet ved at funn fra ulike kilder sammenholdes for å belyse samme fenomen (Yin, 2014, s. 21). Jeg viser forøvrig til underpunktene 4.3.2. og 4.4.4. for vurdering av reliabilitet for de to undersøkelsene.

Når det gjelder å sammenholde ulike datakilder, kan mine kilder sammenholdes. Det er heller ikke begått nivåfeil i sammenstillingen. Begge datakilder er ulike uttrykk for politikernes verdier ved integrering av flyktninger i kommunen, fortolket som redegjort for over.

Den politiske sammensetningen av kommunestyret har i tidsperioden dokumenter og intervju er innhentet fra, vært stabil med en arbeiderpartidominans. Det empiriske materiale har ulike uttrykk for *forståelse av verdien ved integrering*, som kan gi funn for den videre drøfting av studiens problemstilling. Det er derfor en forskningsdesign som gir valide data for den videre analyse og drøfting.

Opposisjonens stemme i kommunestyret er ikke tatt med og kunne ha gitt en noe annen betoning i svarene. Det kunne ha ført til noe større variasjon ved sammenhold av funn av fra intervjuene og innholdsanalysen av de kommunale planer og vedtak som er relevante for integrering og bosetting. Sett opp mot sammenhold av SSB data fra Kroken kommune opp mot funn i IPSOS' nasjonale holdningsundersøkelse i kapittel to, er det lite trolig at resultatet ville ha avveket mye. Analyse av funn viser nå samsvar mellom denne studiens funn og funn i nasjonale holdningsundersøkelse relatert til SSB data om kommunen.

På bakgrunn av det ovenstående konkluderer jeg med at studiens data er reliable og valide.

Undersøkelsen kategoriserer ikke som meldepliktig etter informasjon fra nettsidene til *Norsk senter for forskningsdata* (Norsk senter for forskningsdata, 2018), se vedlegg 6.

4.6. Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet redegjort for valg av metode for innsamling og analyse av data.

Opgaven er en kvalitativ casestudie hvor Kroken kommune er en case. Data er samlet og analysert fra to kilder: Innholdsanalyse av kommunale plan- og vedtaksdokumenter i perioden

2005-2017 og intervju av fem politikere fra kommunestyret og tre toneangivende personer fra frivillig sektor, kommunal leder og næringsliv.

Kapitlet gjennomgår gangen i undersøkelsen med de ulike metoder for innhenting av data. Dokumentanalysen gjennomgår kommunale planer med relevans for kommunens arbeid med integrering av flyktninger, og vedtak om bosetting. Formålet med analysen er å avdekke uttrykk for verdier og mål for kommunens integreringstjenester, slik det har blitt vedtatt av kommunestyret. Funnene er kategorisert i tabell.

Svar fra informanter innhentet gjennom intervju, er sammenholdt i tabell etter tema som representerer samfunnsområder hvor integrering er relevant, som bosetting, kultur, fritid, arbeid, fraflytting og lokal debatt. Funn har blitt kategorisert etter respondentenes vurdering av innbyggerverdien for disse samfunnsområdene som positiv, betinget eller negativ. Sammenstillingen i tabell gir mulighet til å avlese mønster i hovedfunn fra respondenten. De samme tema og kategorier er anvendt ved dataanalysen.

Funn fra begge datasett er lagt inn i en felles tabell for å sammenholde funnene. Det gir et bredere empirisk grunnlag for den videre drøfting av funn, enn om kun én datakilde hadde vært brukt.

Det er gjort rede for forfatterens ståsted.

5.0. Resultat og analyse

5.1. Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere funnene fra analyse av innsamlede data, intervju og innholdsanalyse av plandokumenter fra Kroken kommune. Jeg begynner med funn fra dokumentgjennomgangen, og fortsetter med å presentere funn fra intervjuene med politikerne. Funn fra intervju med toneangivende personer i kommunen, oppsummeres kort.

Funn fra dokumentgjennomgangen vil jeg sammenholde med politikernes holdninger til hvilken verdi integreringen har i lokalsamfunnet, avsnitt 5.4. De sammenholdte funnene drøftes i kapittel seks.

5.2. Funn fra innholdsanalysen av kommunale og regionale dokumenter

I dette avsnittet vil jeg legge frem funn fra gjennomgang av de utvalgte plan- og vedtaksdokumenter i Kroken kommune. Hensikten med analysen er å se i hvilken grad dokumentene gjenspeiler ulike verdier på integreringsfeltet. Jeg vil også søke etter om verdier og mål basert på forventninger i nasjonale integreringsdokumenter, reflekteres i det kommunale planverket. Funn fra innholdsanalysen presenteres i to grupper: Plan- og strategidokument, og flyktningeplaner og vedtak om bosetting av flyktninger.

5.2.1. Plan- og strategidokument

De presenterte planene inngår i et planhierarki etter Plan og Bygningsloven (Plan- og bygningsloven, 2008).

Kommuneplan for Kroken kommune 2005 – 2017 (32 sider)

Ordsøk: integrering og flyktning 1 gang hver, innvandring og minoritetsspråklig 0.

Integreringsaspektet er ikke fremtredende, men sentrale integreringsvirkemidler omtales.

Kommunen vektlegger tilrettelegging i etableringsfasen og forventer integrering i frivillighet

og arbeid. Kommunen ser nødvendigheten av å drive holdningsskapende arbeid og å tilrettelegge for sosiale treffpunkt:

- ✓ *Innflyttere og nyfødte i kommunen skal vies oppmerksomhet.*
- ✓ *Det må legges tilrette for sosiale treffpunkt, der aktivitetstilbud samles.*
- ✓ *Det bør tilrettelegges for/oppfordres til å skape opplærings- og arbeidsplasser i bedrifter.*
- ✓ *Informasjonsarbeid/holdningsskapende arbeid for å endre folks holdninger og å motvirke fremmedfrykt bør stå sentralt.*

Verdien for lokalsamfunnet som resultat av integreringsarbeidet, er et inkluderende og flerkulturelt samfunn. Derved er den humanitære- og nytteverdien av statlig integreringspolitikk ivaretatt. Parameter for måloppnåelsen nevnes ikke.

Planprogram, kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030 (16 sider)

Ordsøk: integrering og flyktning: 1 gang hver, innvandring 2 ganger, minoritetsspråklig 0. Integreringsaspektet kan ikke sies å være fremtredende, men kommunen har som uttalt mål å være en ledende kommune innen bosetting og integrering. Kommunen prioriterer integrering av innvandrere for rask overgang til arbeid. Et av hovedmålene for kommunen er å opprettholde folketallet.

- ✓ *Innvandrere vil også være en verdifull ressurs som kommunen må prioritere å integrere, slik at de innen kort tid kan være økonomisk uavhengige.*

Ordet innvandrer er ikke definert i dokumentet. Det er uklart når begrepet inkluderer flyktninger og når det kun gjelder for arbeidsinnvandrere. En kan tenke seg at det her betyr flyktning, siden et mål om økonomisk uavhengighet ikke vanligvis blir brukt om arbeidsinnvandrere.

Planstrategien omtaler integrering under fagområdene *oppvekst, kultur og helse*, som er virksomheter som tradisjonelt ivaretar det humanitære perspektivet. Integrering og flyktninger er ikke nevnt under kapitler som omhandler *arbeid, næring eller sysselsetting*.

Henvisninger til verdien ved integrering av flyktninger er ikke nevnt eksplisitt utover målet om økonomisk uavhengighet.

Kommunal planstrategi for Kroken 2016-2019 (28 sider)

Ordsøk: flyktning 3 ganger, innvandrere 2 ganger, integrering 7 ganger, minoritetsspråklige 0. Integreringsaspektet har økt fra overordnet plannivå. Kommunen ønsker å være en ledende kommune innen bosetting og integrering.

Under plantema *demografiske utfordringer* blir inkludering av nye innbyggere som mulige tilflyttere, deltidsinnbyggere og innvandrere, foreslått. Det er ikke definert hvem som tilhører de ulike gruppene. Den siste gruppen, *innvandrere*, omtales i passiv form. Siden *deltakelse og kvalifisering* er uttrykk som ikke ofte brukes om arbeidsinnvandrere, kan vi gå ut fra at siste kulepunkt gjelder flyktninger.

- ✓ *Kommunen har en tydelig vertskapsrolle i forhold til potensielle tilflyttere*
- ✓ *Deltidsinnbyggere medvirker aktivt og deltar i utviklingen av lokalsamfunnet*
- ✓ *Innvandrerne inkluderes gjennom mulighet til deltakelse og kvalifisering*

Det er ikke eksplisitte henvisninger til verdien ved integrering av flyktninger utover kulepunkt tre over.

Kroken kommunes budsjett- og økonomiplan 2017-2020 (89 sider)

Ordsøk: integrering 6 ganger, flyktninger 5 ganger: to ganger i avsnitt om boliger og to ganger i avsnittet om integreringstilskuddet, barn og unge 6 ganger, innvandrere 1 gang under *utfordringer* på situasjonsanalysen for kommunens læringssenter, arbeid 348 ganger hvorav kun 1 med mulig relevans for innbyggere med flyktningebakgrunn, og minoritetsspråklige er nevnt 1 gang under ungdomsskole.

Demografi er nevnt 24 ganger i sammenheng med en bekymringsfull negativ utvikling. En negativ befolkningsutvikling medfører blant annet reduksjon i de statlige overføringene til kommunen.

Tiltak som innbefatter de nye innbyggerne med fluktbakgrunn, er ikke nevnt i omtalen av demografiutfordringene, ei heller hvilken økonomisk situasjon kommunen ville ha vært i uten bidrag fra statlige overføringer som følger bosatte flyktninger. NAV er nevnt 21 ganger hvorav det mest relevante sitatet henviser til kommunens nye flyktningeplan og NAV's overordnede ansvar for koordinering av praksisplasser. Nøkkelordet for integreringsarbeidet er kulturbygging mellom tre aktører i arbeidet: kommune, frivillighet og næringsliv.

- ✓ *Den nye flyktningeplanen skal være et verktøy for kulturbygging mellom kommune, frivillighet og næringsliv. Språktrening og arbeidspraksis er nøkkelord for vellykka integrering. NAV har et overordna ansvar for å koordinere praksisplasser i næringslivet.*

I planens handlingsdel er det konkretisert tiltak innenfor boligbygging, etablering av møtesteder og samarbeid med lag og foreninger. Konkrete sysselsettingstiltak er ikke omhandlet utover tiltaket praksisplasser, som omtales som vellykket integrering. Det er ikke eksplisitte henvisninger til verdien ved integrering av flyktninger utover dette.

5.2.2. Flyktningeplaner for regionen og kommunen, og vedtak om bosetting

Felles flyktningeplan for regionens kommuner 2003-2017 (16 sider)

Ordsøk: flyktning 28 ganger, integrering 3 ganger, innvandrere 1 gang, minoritetsspråklige 0. Integreringsaspektet er som forventet fremtredende.

Regionens kommuner har siden 2003 hatt en felles flyktningeplan for sitt ikke-formaliserte samarbeid²⁶. Planen er rettighetsfokusert, skisserer mål og rutiner for felles praksis i regionen både for økonomiske ytelser og av tjenester. Arbeid eller videre utdanning etter endt program er et uttalt mål, i tråd med Introduksjonsloven(2003): «Å styrke bosatte flyktningers mulighet for deltaking i arbeids-, skole- og samfunnsliv, deres økonomiske selvstendighet og sosiale trygghet».

Utover norskopplæring er få eksplisitte tiltak nevnt for å fremme sysselsetting av flyktninger. Planen har ingen parameter for måloppnåelse eller risikoanalyse relatert til regionens integreringsarbeid. Planen er på rutinenivå og har ikke referanser til verdien ved integrering av flyktninger.

Kroken kommunes plan for inkludering og integrering 2017-2019 (33 sider)

Ordsøk: flyktninger 33 ganger, innvandrere 34 ganger, integrering 76 ganger, minoritetsspråklige 27, sysselsetting (-s tiltak) 1 gang, deltakelse 7.

Planen er den første egne integreringsplanen for Kroken kommune. Planen ble bestilt av kommunestyret i vedtak om bosetting 2014 for behandling første halvår 2015. Den ble behandlet første halvår 2017. Intensjonene for integreringsplanen er angitt i kommunens planstrategi og oppfylles i planen: De ulike virksomhetsområdene får ansvar for integrering av flyktninger. Integreringsplanen har målformuleringer innen de to ulike virksomhetsområdene *folkehelse og tiltak som fremmer bosetting* i distriktskommuner. Planen fokuserer på at flyktninger er en ressurs hva angår demografi og behov for arbeidskraft. Nødvendigheten av rask kontakt med arbeidslivet for å oppnå sysselsetting blir understreket. Arbeidspraksis og mentorordning nevnes, samt behovet for økonomiske virkemidler for å stimulere næringslivet til å samarbeide om integrering. Kommunen har prosjekt for å oppnå bedre sysselsetting av flyktninger, men ellers er sysselsettingstiltak lite utredet. Det understrekes at integrering er hele kommunens ansvar:

²⁶ Det foreligger ingen interkommunal samarbeidsavtale om flyktningarbeidet i regionen.

- ✓ *Det er helt nødvendig at “hele” kommunen, ikke bare Kroken kommune som virksomhet, men hele samfunnet, næringslivet og frivillig sektor og ikke minst den enkelte flyktning selv, melder seg på og deltar aktivt i prosessen med integrering av flyktninger.*

Planen inneholder ikke operasjonaliserte mål for aktivitetene, en evaluering av forrige rapport, eller en situasjons- og risikoanalyse ved manglende gjennomføring av integreringstiltakene. Det humanitære verdigrunnlaget for integreringsarbeidet og dets potensielle positive verdi er synliggjort. Nytteverdien av integrering er kort omtalt og kan leses som en betinget verdi.

Kommunens vedtak om bosetting

Vedtaket om hvor mange som skal bosettes hvert år er stort sett teknisk orientert og har få innslag om god versus dårlig integrering. Det er lite fokus på gode tiltak for å øke sysselsettingsgraden, som ofte nevnes som viktig i saksframleggene. Frem til 2016 gis administrasjonen ansvaret for oppfølging av vedtak, uten synlig problematisering av kommunens vedvarende lave måloppnåelse av statens sysselsettingsmål. I 2016-vedtaket etterspør imidlertid kommunestyret eksplisitt oppfølging av integreringstiltak i tertialrapportene.

5.2.3. Oppsummering av funn i plan- og vedtaksdokumenter

Helhetsinntrykket ved gjennomlesning av planene er at det er fokus på integrering og virkemidler, både i strategisk plan for regionen og i regionens felles flyktningeplan. Det understrekes at NAV har ansvar for sysselsetting også av innbyggere med fluktbakgrunn. Nødvendigheten av å opprettholde en bærekraftig velferdsstat reflekteres i planene. Både humanitære verdier og nytteverdier er synlige som grunnlag for integreringsarbeidet og for vellykket integrering som en positiv verdi.

Begrepsbruken er uklar da ordet *innvandrere* ikke er definert i noen av planene men gjelder av og til både arbeidsinnvandrere og flyktninger, men tilsynelatende oftest i betydning flyktninger. *Minoritetsspråklige* brukes av og til som erstatningsord for flyktninger. Frivillighetens og næringslivets ansvar blir fremhevet.

Planene mangler sysselsettingsmål for flyktninggruppen, men viktigheten av flyktingenes økonomiske uavhengighet understrekes.

Bekymringer for de demografiske utfordringene er uttalt, med varsel om økonomiske og strukturelle endringer. De bosatte flyktningenes mulige potensiale som bidragsytere er lite omtalt.

I planene er det ingen risikoanalyse for konsekvensene av marginalisering og utenforskap, og derav følgende levekårsutfordringer. En negativ verdi ved integrering er ikke omtalt i planene. En gryende bekymring kan spores ved at kommunestyret i vedtak om bosetting våren 2016, etterspør rådmannens rapportering på integreringstiltak i tertialrapportene, for første gang.

Planene uttrykker en enighet om integrering som en ønsket positiv verdi, og alle virksomhetsområder pålegges et ansvar for integrering. Intensjonene og fokusområdene for integrering er uendret fra kommuneplan fra 2005 og i planstrategien fra 2017.

Kroken kommunes plandokumenter viser et lavt fokus på integreringens utfordringer i kommunen, sett i relasjon til andre temas plass i planverket. Integrering som *betinget verdi* kan leses ved stabile overordnede mål, men hvor omtale av progresjon i integreringsarbeidet og utvikling av tiltak ikke omtales i planene.

Manglende oppnåelse av statens måltall for overgang til arbeid- eller utdanning etter endt introduksjonsprogram, er verken problematisert eller etterspurt i de undersøkte dokumentene. Over tid er det liten endring å spore i planene for kommunens integreringsarbeid.

5.3. Funn fra intervju med politikere i Kroken kommune

Jeg vil i dette avsnittet legge frem funn fra de åtte intervjuene som ble foretatt i november og desember 2017. Fem informanter var politikere og tre var toneangivende personer fra kommunen. De fikk samme spørsmål. Spørsmålene søkte svar på hvilken verdi integrering har for dem. Spørsmålene søkte også svar på deres vurdering av integreringen av flyktninger i Kroken kommune²⁷.

²⁷ Vedlegg 4, Intervjuguide

Svarene er søkt gruppert og presentert etter informantenes forståelse av integreringens *positive-, betingede- og negative verdi* i lokalsamfunnet, eksemplifisert ved tema de ble spurt om eller som de selv brakte opp i intervjuet.

Politikernes egen rolleforståelse som forvaltere av verdi, er gjengitt i et eget avsnitt, da den i sin karakter skilte seg ut fra de andre spørsmålene. Jeg vil til slutt oppsummere hovedfunn i intervjuer med de tre toneangivende personene fra kommunen.

5.3.1. Integrering som positiv verdi

Politikerne var enige om at **bosetting** av flyktninger er basert på humanitære verdier.

Informantene mente kommunen må gi folk i nød beskyttelse og være solidarisk ansvarlig når staten har påtatt seg et ansvar. Å dele av vår velstand var et gjennomgangstema.

✓ *Vi er endel av verda' og må være med å bidra.*

Så langt rådet enigheten mellom de fem politikerne før betenkelighetene meldte seg.

Deltakelse i **fritidsaktiviteter** og **kulturliv** ble løftet frem som viktige bidrag til god integrering. Flyktningene har bidratt med servering av retter fra egne land på internasjonale dager, og slik blitt synliggjort i lokalmiljøet. Innslaget får bifall fra noen som ønsket å se mer av flyktningenes egen kultur som mat, sang og dans og at flyktningene slik deler med fellesskapet av sin kultur. En annen påpekte at flyktninger som ressurs i lokalsamfunnet ikke behøvde å dreie seg om økonomi, men om å bli utfordret til å tenke nytt og annerledes:

✓ *Det har vært presentasjon av mat (internasjonal dag) Bra at noen får de til å gjøre det. ... Må få de presentert for lokalsamfunnet.*

✓ *De er en ressurs ved at de gir oss et møte med en annen kultur og åpner oss opp og lærer oss mer.*

Kun én påpekte eksplisitt at flyktning kunne være en ressurs som arbeidskraft, i en situasjon med synkende folketall i kommunen. De øvrige oppgav ikke ressurs i sin argumentasjon for at arbeid var viktig. En annen av informantene uttalte seg likevel om det positive ved tilflyttingen:

✓ *Netto positiv virkning - de tilfører nytt blod. Det er et mer spennende samfunn med mye flinke folk. Folk i lokalsamfunnet opplever det i sum positivt.*

5.3.2. Integrering som betinget verdi

På tross av en positivitet som er vist i avsnittet over, vitnet mange utsagn om en nervøsitet over dagens situasjon og over framtidsutsiktene. Det rådet en lettelse over at ankomstene av flyktninger til Norge nå var få, og anmodningen til kommunen om bosetting var lave. De trengte et pusterom for å få oversikt over situasjonen. En politiker ser imidlertid lyst på saken og tror det vil gå seg til, på tross av noen varsellamper om et delt samfunn:

- ✓ *Lokalsamfunnet kan bli mer delt fordi mange er redde. Men det kan også føre til at det blir mer mangfoldig. Nå er det ferskt, men når en blir kjent blir det bedre.*

At prosjektet med bosetting og integrering av flyktninger skulle *gå seg til*, ble imøtegått av denne informanten:

- ✓ *... nei - det kommer an på hvor vellykket integreringen er. Nå er det litt ymse. Ingen automatikk i at det blir bedre. Det kommer an på arbeidet som blir gjort.*

Videre sier informanten noe om hvordan integreringsarbeidet skal lykkes. Vedkommende mener at majoritetsbefolkningens kultur må være den rådende kultur som de tilflyttede må lære og rette seg etter. Nye innslag i majoritetskulturen ønskes velkommen, men det må være i en grad eller mengde som lar seg absorbere og ikke blir for overveldende:

- ✓ *Må ikke føle oss fremmede i egen kultur. Må ikke bli slik at du kommer inn i mitt hjem og tar over. Gjester må innordne seg de som bor der først. Et samfunn er basert på sine leveregler. Men en må justere seg noe når det kommer noe nytt. En må sitte igjen med følelsen av å absorbere det nye.*

En annen politiker viser til flyktninggruppas **utenforskap** ved det synlige fraværet av de voksne i lokalsamfunnet. Når de blir sett er språkbarrieren uoverkommelig og hemmende. Informantene beskriver en virkelighet med utenforskap i fritid og i arbeidslivet. Om integreringen skal bli en positiv verdi i lokalsamfunnet, avhenger av om en klarer å endre dagens situasjon for flyktningebefolkningen fra passivitet til deltakelse.

- ✓ *Vi ser bare ungene. Ikke de voksne som ikke kan norsk og som isolerer seg. De har lyst til å prate, det ser vi, men de får det ikke til.*

Alle uten unntak poengterte at integrering ikke finner sted uten **deltakelse i arbeidslivet**. Arbeid dreide seg ikke bare om å bli selvforsørget, men også om å være der hvor folk er og

slik bli en del av lokalsamfunnet En informant nevnte også at tidlig bruk av språk- og arbeidspraksis ikke bare ville føre til en nødvendig raskere tilegnelse av språket, men at også norske kollegaer på arbeidsplassene da ville *venne seg til dem*, og at det var velegnet for å bygge ned fremmedfrykt og bygge opp om en naturlig inngang i lokalsamfunnet.

✓ *Alle vil jo jobbe. De må lære seg norsk. Det må tilrettelegges for praksisplasser slik at de får øve seg. Da blir det ikke så vanskelig å ansette i neste omgang. Det skulle ikke være et valg, men at de måtte. Slik er det ikke i dag. (...) Å lykkes med integreringen, vil si at de er ute i arbeidsliv og fritidsliv og at de deltar i politikken.*

En av politikerne gir uttrykk for at fellesskapet påføres utgifter når man er uten arbeid. De arbeidsløse flyktningene blir et irritasjonsmoment, som igjen kan føre til rasisme og utstøting. En informant påpeker at flyktninger er en utgift for lokalsamfunnet, og at de ikke må komme i flertall. Om ikke det gjøres noe med det følgende, betinget negativ, får vi en negativ verdi ved bosetting av flyktninger:

✓ *Noen blir sosialhjelpsmottakere, som fint kunne ha klart seg selv. Det er negativt for alle. Realiteten er at flyktninger er en utgift. For en har bare sunget halve sangen. Kommunen må få på banen de private bedriftene. Kommunen selv kan åpne opp for praksisplasser og ikke bare skyte på andre.*

Fraflytting ble nevnt av flere som et problem for kommunen. I den forbindelse ble flyktningene nevnt som et godt bidrag for å opprettholde folketallet. Ingen av de spurte var av den oppfatning at flyktninger ble sett i sammenheng med kommunens tilflyttingskampanje, med unntak av en informant som mente at det var *intensjonen*. Nedbygging av arbeidsplasser i kommunen ble nevnt som en grunn for lav sysselsetting. Noen av informantene mente at de med lave kvalifikasjoner ble boende, mens de med mulighet for arbeid andre steder, flyttet.

5.3.3. Integrering som negativ verdi

Flere av politikerne mente at de **bosatte** flyktningene per dags dato **ikke var integrert** i kommunen. Det var viktig å ikke provosere de som nå var blitt engstelige og dermed fiendtlig innstilt mot flyktningene.

✓ *Kroken er veldig for det norske - veldig redd for å ta inn de som er annerledes. De er redde for at de skal ta over våre verdier, slik at det norske blir borte om det kommer for mange.*

- ✓ ... en forsterker intolerante miljøer ved å bosette flere

Manglende integrering og **fremmedfrykt** beskrives av enkelte som konsekvens av flyktningenes kulturelle uttrykk, her uttrykt i slik de går kledd:

- ✓ *Det er reaksjoner på damene når de går sammen med de lange kappene og hijabene sine. Folk synes det er ubehagelig*

Fremmedfrykt ble av en informant i all hovedsak tilskrevet den eldre generasjon. Flere nevnte sin uro over de mange stemmene på **facebook** (FB), som bidro til en negativ holdning overfor de bosatte flyktningene. Flere av politikerne mente det var en del skjult, og også en del åpen rasisme i kommunen:

- ✓ *Folk har lavere toleranse enn før. Det er sjokkerende mye rasisme som finnes i alle samfunnslag.*

En politiker mente **lokale media** hadde bestemt seg for ikke å åpne opp for integreringsdebatten, mens en annen informant var bekymret for det demokratiske underskuddet ved manglende åpen debatt:

- ✓ *Integrering utløser ingen stor diskusjon. Det er ingen åpen diskusjon - jeg har stilt spørsmål ved om det er bra - her ser vi muligens et demokratisk underskudd.*

En politiker gav uttrykk for en forventning om økonomiske **bidrag** (skatteinntekter red.anm.) fra de bosattes side, for at integreringen skal lykkes:

- ✓ *Kroken er en fattig kommune og det må komme en avkastning i den andre enden.*

5.3.4. Politikernes forståelse av ansvar for integrering i lokalsamfunnet.

Flere av politikerne var tydelige på at kommunen hadde ansvaret for integrering i jobb og samfunnsliv, og at politikernes oppgave var å være pådrivere og legge rammene:

- ✓ *Med politisk ansvar er det viktig å ta disse utfordringene på alvor og finne nye modeller (...)overordnede samfunnsverdier må en kunne opprettholde og forsvare.*
- ✓ *Integrering er en tilvenningsprosess (...) politikerne har ansvar for å løse skuta trygt mellom skjærene.*

Politikerne mente at deres oppgave var å hegne om overordnede samfunnsverdier som trygghet, humanitære verdier, et samfunn hvor man bryr seg om hverandre, ytringsfrihet og likestilling:

- ✓ *Det er det samfunnet vårt er tuftet på -å skape trygghet for hverandre.*
- ✓ *At flyktninger er en ressurs er å skape det menneskeverdet. Det er min rett, plikt og ansvar.*
- ✓ *Samfunnsmessig er det en samfunnsnyttig verdi - det å dele.*
- ✓ *Å stå opp for ytringsfriheten og for innvandrerkvinnenes rettigheter.*

For å finne eksempler på implementert integreringspolitikk, ble det vist til kommunens planarbeid. Dog ble manglende integrering begrunnet med kommunens positive holdning til bosetting var motivert av de tilskuddene som fulgte flyktningene. Statlige overføringer til kommunen hadde ikke i tilstrekkelig grad gått til integreringsfremmende formål:

- ✓ *Kommunen (politikere red.anm.) har hatt et økonomisk motiv for å opprettholde bosetting. Det har ikke vært fokus på hva bosettingen innebærer.*

En politiker peker på at ansvaret for integreringen synes å ha falt mellom to stoler.

Informanten mener at integreringsarbeidet ikke har vært et kollektivt ansvar i kommunens virksomhetsområder. Informanten sier at den mangelfulle oppfølging av flyktningene i integreringsprosessen, har virket passiviserende både på flyktningene og på lokalbefolkningen:

- ✓ *Arbeidet har vært en for liten del av kommunens øvrige virksomhet. Flyktningene har tilegnet seg en hjelpeløshet og det har ikke blitt stilt nødvendige krav.*
- ✓ *Folk føler kanskje at det offentlige gir flyktningene det de trenger og at det derfor ikke er behov for mere.*

Få hadde personlig kontakt med flyktninger; noen hadde kontakt via arbeidsplassen. To informanter mente lokalbefolkningen holdt en armlengdes avstand til den delen av befolkningen som har flyktningebakgrunn. En av de forklarer imidlertid avstanden med en samfunnsutvikling, hvor også majoritetsbefolkningen har blitt usikre på hvordan de tar uformell kontakt i det daglige:

- ✓ *Nøktern distanse [til flyktningene] er den rådende holdning i befolkningen.*
- ✓ *(...) ingen besøker hverandre nå om dagen, heller ikke flyktninger.*
- ✓ *Noen tenker nok på å inkludere, men de er redde for å ta kontakt med de de ikke kjenner.*

En av politikerne påpekte at flyktningene selv tok ansvar for sin integrering, men manglet tilstrekkelig opplæring i norsk kultur:

✓ *Jeg har inntrykk av at de[flyktningene] forsøker veldig hardt å tilpasse seg norsk skikk og bruk. En kan ikke beskyldre en flyktning for ikke å ha gjort nok, om de ikke vet hva det er de skal tilpasse seg til!*

5.3.5. Oppsummering av funn fra intervjuene med politikere

I analysen av intervjuene søkte jeg først etter ulike profiler. Det viste seg imidlertid at informantene hadde relativt små variasjoner i holdninger og meninger, hvor *uttrykket* var farget av alder, kjønn, utdanning og personlighet. Utvalget er dog begrenset til flertallets representasjon i kommunestyret, og representerer derfor ikke kommunestyrets mindretall. Intervjuene avdekket ambivalens, sammenfallende og sprikende oppfatninger om integrering som verdi for innbyggerne i kommunen.

Politikernes svar ble lagt inn i tabell A²⁸ hvor integrering ble konkretisert i tema som *bosetting, kultur, fritid, arbeid, fraflytting og lokal debatt*. Svarene ble kategorisert som *positiv verdi, betinget verdi* eller *negativ verdi*²⁹. For at svaret skulle sortere under positiv verdi, måtte det fremgå at bidraget fra flyktningenes tilstedeværelse var positivt per i dag; at det var noe som fungerte. Ved betinget verdi, måtte svaret indikere at det per i dag ikke fungerte, men at det ville være en positiv verdi *om eller når* det fungerte. Alternativt at det ville fungere som en negativ verdi dersom utviklingen fortsatte. Dersom svaret skulle kategoriseres som en negativ verdi, måtte det fremgå av svaret at flyktningenes bidrag ville være negativt for lokalsamfunnet.

Svarene i tabellen under er gjengitt med utgangspunkt i informantenes svar. Informantenes svar er registrert med tall under hvert svaralternativ. Som *et eksempel* på spennet i svarene fra samme informant har jeg uthevet svaret fra informant 2, som kan følges i ulike ruter.

Det tegner seg et mønster i svarene med fordeling mellom to hovedgrupper:

1. *Betinget-positiv verdi* eller 2. *Betinget-negativ verdi*.

²⁸ Informantenes svar ble først lagt inn i tabell 7 for analyse. Svarene i tabell A ble hentet fra denne tabellen.

²⁹ Se avsnitt 4.2.3.

To av informantene hadde flest svar i hovedgruppe 1, og tre av informanter hadde flest svar i hovedgruppe 2.

Spredning av svar fra samme person i ulike kategorier, gjelder for alle informantene, noen mer enn andre. Ingen av informantenes svar ble kun kategorisert i én kategori.

Tabell A - Kryssreferanse av verdier med utvalgte tema			
<i>Informantenes svar under ulike kategorier er anført under hvert tema</i>			
Verdi			
Tema	Positiv verdi	Betinget verdi	Negativ verdi
Bosetting	Bra å ta ansvar for mennesker i nød	Må ikke komme for mange. Mange redde for de fremmede.	De er ikke integrert. Folk er redd for det som er annerledes. Intolerante miljøer forsterkes ved for mange.
Informanter	1,2,3,4,5	1,2,4,5	1,2
Kultur	Deler mat-kultur, sang og dans. Godt innslag i lokalmiljøet	Deres kultur må ikke være mer enn hva vi klarer å absorbere. De må innrette seg etter vår kultur.	Avvikende klesdrakt oppleves som ubehagelig. Manglende likestilling hos flyktninger
Informanter	1,3,5	2,4,1	1,5,
Fritid	Beriker lag og foreninger	De må delta i fritidsaktiviteter. Nå deltar kun barna.	De voksne isolerer seg. De kan ikke norsk. De bidrar ikke til barnas fritidsaktiviteter.
Informanter	3,5	1,2,4	1,4
Arbeid	Godt bidrag til arbeidslivet med flinke folk	Får ikke arbeid, går på NAV. De er en utgift. Kommunen må bidra til at de kommer i arbeid.	De bidrar ikke til fellesskapet slik det er nå
Informanter	3,5	1,2,3,4,5	1,2,4,5
Fraflytting	Bidrar til å demme opp for fraflytting	Kan være et bidrag om de kommer i arbeid	Har ingen betydning. De som har ressurser forsvinner ut av kommunen.
Informanter	3,4	2,3,4	1,5
Lokal debatt		Negativ omtale på FB. Kommunen har meklet.	Ingen åpen debatt i lokale media. Nettrull.
Informanter		3,4,5	2,3,4,5

Tyngdepunktet av svar fra politikerne er i kategorien *Betinget verdi*.

Som en *positiv verdi* sluttet informantene unisont opp om bosetting som en plikt for å hjelpe mennesker i nød. Noen av informantene mente flyktningene hadde mye å bidra med og var et godt bidrag i lokalmiljøet.

Som *betinget verdi* viste alle en stor grad av ambivalens på spørsmål som hadde til hensikt å få innblikk i hvordan de mente integreringen fungerte i lokalsamfunnet per i dag. Alle mente

det var viktig at flyktingene fikk arbeid og bidro til fellesskapet. Det var tvetydig om hvorvidt flyktingenes arbeidsdeltakelse betydde et fravær av en utgift, eller om det var et konstruktivt bidrag til lokalsamfunnet, jfr. den demografiske situasjonen. Noen mente at dersom de fikk arbeid og deltok i fritidsaktiviteter, var de integrert. Slik var ikke situasjonen nå, og de var enige om at dette måtte fungere for at integrering som en positiv verdi skulle bli realisert.

Som *negativ verdi* uttrykte informantene engstelse for at bosetting av flyktinger vil føre til et delt samfunn med utenforskap. Politikerne mente at befolkningen allerede var delt og at integreringen ikke hadde en god utvikling i lokalsamfunnet.

Ansvar for integreringen

Politikerne hadde en klar forståelse av sitt samfunnsoppdrag som forvaltere av sentrale verdier. Noen hadde også en erkjennelse av at de hadde sviktet som pådriver i integreringen, ved ikke å stille krav til de ankomne. Informantene uttrykte at integrering var en viktig faktor for samfunnsutviklingen. Om de mener integreringen i Kroken kommune nå er en positiv, negativ eller betinget verdi, synes uklart, gitt at mange av svarene var betinget. Flyktingene selv og lokalbefolkningen ble også tillagt ansvar for integrering, men det kom frem at begge sider følte på usikkerhet og manglet samhandlingsarenaer.

5.3.5. Funn i intervju av toneangivende personer

De toneangivende personene var tydelige i sine krav til politikerne, og advarte om hva de opplevde som unnfalleshhet i integreringsprosessen fordi *kommunens planverk kun ble festtaler og ikke realiteter – «når lysene ble slått av»*. De toneangivende personene hadde flere konkrete innspill om hva som ville skape en god integrering for bygda, enn hva politikerne gav uttrykk for i sine intervju. Personene formidlet en misnøye med politikerne- og kommunens manglende engasjement for iverksetting av, hva de oppfattet som, enkle grep for å øke innvandrernes deltakelse i frivilligheten og i arbeidslivet. De etterlyste kommunen som tilbyder av arbeidspraksisplasser, konkrete tiltak for oppfølging av arbeidsgivere og bistand i arbeidet med integreringsaspektet i frivilligheten. De toneangivende personene var opptatt av at befolkning med fluktbakgrunn skulle integreres, og at kommunen skulle samarbeide med andre kommuner i bo- og arbeidsregionen.

På bakgrunn av det ovenstående, gav de toneangivende personene uttrykk for en holdning av at integreringen kunne bli en verdi for kommunen, etter gitte forutsetninger. Personene mente det var flere i kommunen som mente at integrering ikke tilførte lokalsamfunnet verdi, snarere det motsatte. De var mindre bekymret enn politikere for disse «stemmene», og mente de kunne «røykes ut» ved gode integreringstiltak. Tiltakene kunne bringe integreringsprosessen inn i et konstruktivt spor, som fremmet deltakelse i frivillighet og i arbeidsliv. De toneangivende personene var imidlertid klare på at det ikke ville gå uten i samarbeid med næringsliv- og frivillighet, med økonomiske støtte fra kommunen.

5.4. Sammenstilling av funn fra de empiriske undersøkelsene

De kommunale planer som er gjennomgått, strekker seg over en periode på 15 år; vedtakene over en periode på sju år. Funn i planene reflekterer hvordan det politiske flertall har forholdt seg til samme problematikk som informantene er spurt om i intervjuene. Presentasjon av funn fra intervju med politikere er et tidsbilde tatt i november og desember 2017. Hovedinntrykket er at det over tid er sammenfallende verdier i begge datasett. Politikernes forståelse av verdien av integrering i sin kommune, kommer derved til uttrykk gjennom to ulike datasett. Disse datasettene er så sammenholdt for å få en bredere forståelse av fenomenet og for å gi et grunnlag for tolking av funnene. I tabell B har jeg beholdt *positiv*-, *betinget*- og *negativ verdi* for kategorisering og sammenhold av oppsummerte svar fra de to datasettene:

Tabell B - Kryssreferanse av verdi for tema, med funn i datamaterialet			
Verdi	Positiv verdi	Betinget verdi	Negativ verdi
Funn			
Funn i plandokumenter og vedtak om bosetting	Ved å vise barmhjertighet og bidra styrkes disse verdiene som kollektive verdier Medbragt kultur	Flyktninger, en ressurs som må raskt i arbeid. Nytteverdien er betinget av sysselsetting og deltakelse i frivillighet	Ikke omtalt
Funn i intervju av politikere	Ved å vise barmhjertighet og bidra. Medbragt kultur, større toleranse og åpenhet i lokalsamfunnet Flyktningbarns deltakelse i frivillighet	Potensielle arbeidstakere, deltakere i frivilligheten, oppdemming for fraflytting. Frivilligheten og arbeidsgivere må støttes i integreringen. Må integreres i majoritetskulturen	Manglende lokal mediedebatt, nettroll. Kulturell fremmedgjøring Utrygghet Manglende likestilling blant flyktningkvinner. Utenforskap

Tabell B viser sammenfallende argumentasjon i begge datasett. De humanitære verdiene viser seg å være dominerende som verdigrunnlag både for bosetting og integrering. Nyttebegrunnelsen er lite brukt, bortsett fra at integrering ansees som nødvendig. Som forventet er det en større bredde i datatilfanget fra intervjuene enn i dokumentanalysen. I motsetning til hva som fremkommer i planene, gir intervjuene plass for bekymring over en utvikling med svak progresjon i integreringsarbeidet. Likeledes kommer det gjennom intervjuene til uttrykk en bekymring over «noens» opplevelse av integrering som en negativ verdi i lokalsamfunnet. Det fremkommer også en ambivalens ved om kommunen kan stille *krav* om sysselsetting og deltagelse.

Verken i intervjuene eller i plandokumenter kommer det frem om kommunen har laget en risikoanalyse av manglende sysselsetting av innbyggere med flyktningebakgrunn, av manglende deltagelse i frivillighet og samfunnsliv, og av utenforskap. Levekårsutfordringer som barnefattigdom er heller ikke omtalt. Flyktnings bidrag ved demografiske utfordringer og tilflyttingskampanjer er knapt nevnt. Eventuelle handlingsplaner og tiltak for økt måloppnåelse for sysselsetting av innvandrere med fluktbakgrunn, fremgår ikke av dokumentene³⁰. Demografiske utfordringer og flyktingenes sysselsettingspotensiale settes ikke i systematisk sammenheng i noen av datasettene. Kommunen ønsker at flyktingene skal bidra til fellesskapet, men konkretisering av tiltak for å nå dette målet er lite uttalt i datagrunnlaget. Evaluering av tiltak er ikke nevnt i noen planer, med unntak av bestilling på oppfølging av integreringstiltak til tertialrapportering i vedtak om bosetting fra 2016.

5.5. Oppsummering

Jeg har i dette kapitlet gjennomgått funn fra to datasett. For oppsummering av funn vises til gjennomgangen for hvert datasett: underavsnittene 5.2.3 og 5.3.6., samt sammenholdelsen av funn fra de to datasettene i avsnitt 5.4.

Hovedvekten av funn viser at politikerne opplever at integrering har en betinget verdi. Positiv verdi, og negativ verdi er også registrert. Politikerne opplever at bosetting av flyktinger bekrefter humanitære verdier og solidaritet i lokalsamfunnet. Integrering ved deltagelse i

³⁰ Handlingsplaner og tiltak er ikke tatt med i planer som er utgangspunkt for innholdsanalysen i denne undersøkelsen. Det er mulig at handlingsplaner og tiltak er utredet på administrativt nivå i kommunen.

arbeids- og samfunnsliv løftes frem som sentrale samfunnsområder for å identifisere verdiskapning, men med en betinget verdi. Nyttbegrunnelsen er lite brukt, bortsett fra at integrering ansees som nødvendig. Deltakelse i arbeids- og samfunnsliv er viktig om integrering skal bli en verdi for lokalsamfunnet.

Innholdsanalysen av de kommunale planer og vedtak tilkjenner en oppslutning om overordnede samfunnsverdier. Planene hadde ikke synliggjort en problematisering av manglende verdiskapning ved integreringstjenester som bidrar til sysselsetting.

En potensiell utvidelse av det lokale fellesskap hvor flyktninger er integrert, er imidlertid preget av ambivalens, og det er en uttalt engstelse at fremmedfrykten skal øke. En antatt selvpålagt sensur mot integreringsdebatt av lokale media blir nevnt.

I neste kapittel vil funn drøftes mot teori i kapittel tre, med referanser til nasjonal integreringspolitikk og nasjonale holdningsundersøkelser i kapittel to.

6.0. Drøfting og konklusjon

6.1. Innledning

Utgangspunktet for den videre drøfting, vil være funn fra analysen i kapittel fem, og redegjørelsen om nasjonal integreringspolitikk og nasjonale holdningsundersøkelser relevans for Kroken kommune, fra kapittel to. Ved gjennomgang av dette materialet, og ved analysen av funn trer det frem politikere med positive holdninger til bosetting av flyktninger.

Politikerne er dog avventende med tanke på den potensielle verdien integrering vil ha for kommunen. Videre drøftes politikernes rolle og ansvar for at man oppnår den ønskede verdiskapning ved integreringstjenestene. Drøfting skjer i lys av det teoretiske rammeverket som er lagt frem i kapittel tre, med utgangspunkt i problemstillingen:

Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune.

Den kontekstuelle rammen, vil være rådende styringsstrukturer i offentlig sektor og perspektiver fra public value paradigmet. I tillegg vil jeg se på gjenstridige problem i kommunen, og mulige andre forklaringsmodeller, for å øke forståelsen av funn.

Avslutningsvis vil jeg konkludere, og også bringe inn noen perspektiv for videre anvendelse.

6.2. Funn fra undersøkelsen i lys av teoretisk rammeverk

På bakgrunn av polariseringen av integreringsdebatten sommeren 2017, hadde jeg en forventning om å finne et større meningsmangfold enn hva jeg gjorde. Som funn fra analysen i kapittel fem viser, hadde politikere internalisert de overordnede samfunnsverdier som ble redegjort for i kapittel to. Den nasjonale holdningsundersøkelsen og data om kommunen fra SSB, bekreftet disse funnene. Det gjelder både de humanitære verdier som ligger til grunn for å gi asyl med derpå følgende bosetting i kommune, og nytteverdien som grunnlag for integrering. Disse overordnede samfunnsverdiene gjenspeiler de kollektive og normative verdiene (Bozeman, 2007, s. 17; NOU 2011:7, 2011). I undersøkelsen bekreftet også politikere, at for å understøtte de overordnede verdiene, var det nødvendig at det skjedde en verdiskapning som resultat av de kommunale integreringstjenester (Bozeman, 2007; Rønning, 2017). I offentlige utredninger, gis det en parameter for å måle den verdiskapningen som etterspørres, nemlig mål for sysselsetting av bosatte flyktninger etter avsluttet

introduksjonsprogram. Det gir oss en indikator på verdiskapningen ved de kommunale integreringstjenestene. Beck Jørgensen og Bozeman understreker viktigheten av at verdiskapning måles (2007). I Kroken har sysselsettingsprosenten for flyktninger vært vedvarende lav i de 12 årene dokumentanalysen dekker.

Undersøkelsen viste liten spredning av svar på tvers av de styrende partiene, i motsetning til hva jeg hadde forventet. Det ble avgitt svar i kategoriene *positiv verdi*, og *negativ verdi*, noe de tilkjennegav med: «... puster lettere når jeg ser de [i lokalsamfunnet]; jeg kan se over fjellene da». Når folk trives og føler tilhørighet lokalt, vil det styrke de overordnede samfunnsverdiene (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007, s. 359). Andre av de intervjuede: «blir veldig provosert når jeg ser mannfolka bare sitter der hele dagen og drikker kaffe, mens kvinnfolka strever». Det beskriver motsetningsfylte verdier og verdier i et konfliktfylt samfunnsområde (Geuijen et al., 2016).

I avsnitt 4.2.3. er kategorisering under *betinget verdi* definert som *mulig positiv verdi eller en mulig negativ verdi*. *Dagens situasjon har potensiale til å kunne slå ut i enten det ene eller det andre, betinget av hvilken effekt tiltaket har; hvilken verdi som skapes for lokalsamfunnet*. Overvekten av svar avgitt i intervjuene i kategorien *betinget verdi*, hadde karakter av «om dette ikke skjer, blir det negativt. Om dette skjer, f.eks. at de får jobb, blir det bra». Når politikerne opplever at integreringstjenestene ikke har bidratt til verdiskapning, har det ikke skjedd en kollektiv verdiskapning ifølge Meynhardt (2009).

Spredningen i svar på tvers av kategoriene, bekrefter også dette inntrykket. Det som ble omtalt og spurt om var resultat, eller mangelen på resultat, av integreringstjenestene; altså hvordan de vurderte verdien av resultatet av den lokale tjenesten. Politikerne fastslår ved sine svar, at de ikke opplever verdien ved integrering; da er det ikke skapt verdi, i henhold til Meynhardt (2009)

Jeg finner dekning for å karakterisere deres holdning til den manglende verdiskapningen i kommunen som passiv, avventende og ubesluttsom. Enkelt oppsummert kan svarene fra politikerne karakteriseres som positive, men passive: «Hyggelig, halvhjerta».

Når lav verdiskapning ved integreringstjenester ble omtalt, ble det ikke fulgt opp av utsagn som pekte i retning av at de opplevde dette som sitt ansvar; med få unntak.

Inntrykket av politikernes manglende vilje til å følge opp uteblitt verdiskapning, ble understøttet av dokumentanalysen hvor de overordnede målene gikk igjen år etter år. Politikerne har, i denne perioden, verken gjennom planverk eller vedtak, etterspurt resultat eller risikoanalyse ved manglende måloppnåelse³¹. Økende utgifter på sosialbudsjettet burde være et varsel om at noe ikke var som det skulle. Det forelå ikke noe kommunestyrevedtak for å følge opp de svake resultatene for overgang til arbeid for flyktningene, etter avsluttet introduksjonsprogram. Beck Jørgensen og Bozeman omtaler denne situasjonen, og sier at offentlige tjenester må måles og korrigeres ved manglende resultat (2007, s. 359). I undersøkelsen fant jeg ikke indikasjoner på at manglende verdiskapning ble fulgt opp av politikerne.

På bakgrunn av det ovenstående, konkluderer jeg med at svaret på problemstillingen er, at jo – politikerne har en forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i kommunen, de verdsetter når det skjer, altså har det en verdi for dem som de anerkjenner.

Jeg kan allikevel ikke slå meg til ro med at det er hele svaret, så lenge det i undersøkelsen ikke ble funnet tegn til at den manglende opplevelsen av verdi og verdiskapning ble fulgt opp. Forståelsen synes derfor ikke å ikke være fullstendig.

Med fortsatt referanse til det teoretiske rammeverket, vil jeg søke en klargjøring av politikernes rolle og deres ansvar for kommunens verdiskapning.

6.3. Politikerne og kommunens gjenstridige problem

Kroken er en kommune med **negativ befolkningsutvikling** og en aldrende befolkning. Dette gjenstridige problemet gjorde kommunen til en foretrukken casekommune. Bosetting av flyktninger, ofte barnefamilier, har potensiale til å kunne bli løsningen på kommunens fraflyttingsproblem. Fordi det er høy ledighet blant flyktningene i kommunen, kan Krokens omdømme tape seg, og kommunen kan bli mindre attraktiv for tilflyttere. Disse faktorene kan tolkes dithen, at kommunen ikke er fremoverlent i møte med utfordringene. Det faktum at flyktninger ikke nevnes som en ressurs ved kommunens tilflyttingskampanjer, kan si noe om kommunens vurdering av flyktnings potensiale som arbeidskraft. Den vurderingen er ikke

³¹ Med ett unntak: Vedtak om bosetting i 2016 hvor rådmannens tilbakemelding i tertialrapporteringen etterspørres.

synliggjort i noen av de planene som ble analysert i forbindelse med denne studien. I intervjuene ble denne sammenhengen kun nevnt av en informant.

Flere rapporter og analyser støtter statlig politikk, der spredt nasjonal bosetting er et virkemiddel for raskere inkludering i lokalsamfunnet, og som bidrag til og imøtekomme arbeidskraftbehovet i distriktskommunene. Både NIBR-undersøkelsen fra 2012 og Møreforskning m.fl. sin undersøkelse fra 2013, påviste at inkluderingsarbeidet av innvandrere ble plassert innenfor sosialfeltet, mens rekrutteringsarbeidet ble sett på som en del av lokalsamfunnsutviklingen (Grimsrud & Munkejord, 2016, s. 28). Funn fra empiri i kommunen støtter det som fremkommer i rapporter, om manglende sammenheng mellom distriktpolitikk og bosettingspolitikk. Demografiske utfordringer og flyktingenes sysselsettingspotensiale, settes ikke i systematisk sammenheng i noen av datasettene for studien, annet enn som en del av spørsmålsstillingen.

Manglende sysselsetting blir nevnt som hovedfaktor til manglende verdiskapning ved kommunens integreringstjenester. Manglende tilknytning til arbeidsmarkedet kan føre til **utenforskap, og** derved redusere verdier som samhold og tillitt; grunnleggende vilkår for oppslutningen om den norske velferdsmodellen (NOU 2017:2).

På bakgrunn av undersøkelsen, kan vi konstatere at politikerne mener flyktingene lever i utenforskap. I intervjuene kommer det frem utsagn: «De holder seg for seg selv; vi ser de aldri». Verdiskapning gjennom deltakelse i arbeids- og samfunnsliv vil måtte involvere frivillig sektor og næringslivet (Kunnskapsdepartementet, 2018). Funn fra studiens undersøkelse gir ikke holdepunkt for at de tre aktørene, offentlig sektor, frivillighet og næringsliv, deltar i en prosess om verdiskapning på integreringsfeltet. Tvert imot, ble støtte fra kommunen etterlyst i intervjuene med toneangivende personer i kommunen. Deltagelse i frivillighet er et bidrag til demokratiopplæring.

Flyktingenes utenforskap er destruksjon av verdien om et inkluderende og solidarisk fellesskap (Bozeman, 2002). Både Meynhardt og Mouffe omtaler følelser ved identifisering av verdier i fellesskapet og noe som skaper tilhørighet (2009; 2015). Det tilspissede debattklimaet sommeren 2017 engasjerte og vekket følelser. For noen var disse følelsene ekskluderende og vekket ubehag, for andre betydde det mulighet til frie meningsytringer om tema integrering, som ikke tidligere hadde vært stuerent. Frie meningsytringer har også et

politisk aspekt fordi det identifiserer en verdi om hvilke meningsytringer det offentlige rom tillater uten at verdier går tapt.

På bakgrunn av de to utfordringene, utenforskap og en negativ befolkningsutvikling, skulle en tro at jeg hadde blitt møtt med en større bekymring for kommunens utvikling, enn hva jeg gjorde. Empirien avdekker mangel på et perspektiv, hvor utfordringene blir sett i sammenheng. I lys av det ovenstående blir politikernes tilbakelente holdning tydeligere.

6.4. Politikernes rolle og handlingsrom

Moore understreket dynamikken mellom administrasjon og politikere, og innbyggerne som mottakere eller konsumenter av verdien av de offentlige tjenestene (1995, s. 29ff).

Rollefordelingen mellom administrasjon og politikere har, i dagens styringsstruktur, karakter av bestiller-utfører-dynamikken. Politikernes rolle er å supplere planer (bestillinger) og kontrollere resultatet (av tjenestene) (Stoker, 2006, s. 56). I en public value forståelse er politikernes rolle utvidet til også å delta i alle ledd i Moore sin prosessuelle modell, hvor deltagelse i prosessen er en del av den rolleforståelse som forventes av politikerne (Alford, 2008; 1995). Funn i undersøkelsen tilkjennegav ikke om politikerne har bidratt til prosessen for utvikling av integreringstjenester for verdiskapning i kommunen.

Politikerne var stort sett enige om at integreringstjenestene var administrasjonens oppgave. I en organisasjonsstruktur som er influert av NPM, kan linjestyringen være stram. Kontakten går som regel gjennom rådmannen, og mye verdifull informasjon kan bli borte på veien. Slik kan verdier for styring i offentlig sektor, som effektivitet og økonomisk ressursbruk, være til hinder for en innovativ løsning på gjenstridige problem. Hensiktsmessige parameter for optimal ressursbruk i det offentlige, kan ikke være kun økonomi og effektivitet (O'Flynn, 2007, s. 358). Handlingsrommet politikerne har til å gå i dialog med de som jobber direkte med flyktningene, vil være begrenset. Tangeringspunktet mellom administrasjon og politikere blir smalt, og administrasjonen kan få stor makt på grunn av omfattende fagkunnskap som ikke tilflyter kommunestyret. Administrasjonen kan ha et sterkt eierskap til planer som legges frem for kommunestyret (Hagen, 2006). Det kan bidra til at politikerne er tilbakeholdne, i den tro at forvaltningen har nødvendig fagkunnskap om et komplekst og gjenstridig problem. Det er imidlertid de politiske beslutningsorganer som skal behandle interessekonflikter, og ikke administrasjonen (Rønning, 2017, s. 79ff). Det kan også være manglende kompetanse i

administrasjonen om gode tiltak for integrering, som ikke synliggjøres for politikerne. En delforklaring på integreringstjenestens svake verdiskapning i kommunen, kan være mangel på operasjonell kapasitet.

Politikere har et betydelig ansvar og stor påvirkningskraft ved utforming av politikk og dannelsen av verdi (Alford, 2009; Hartley et al., 2016, s. 675; Sørensen & Torfing, 2005). Det viser seg imidlertid, slik som i Kroken, at de ofte ikke benytter seg av den påvirkningsmuligheten rollen gir (Hagen, 2006, s. 184-185; Ringholm & Aarsæther, 2013, s. 325; Sørensen, 2006). Intervjudata viser en avventende holdning hos politikerne. De synes ikke å være bevisst den påvirkningsmuligheten egen posisjon gir, for økt verdiskapning ved kommunens integreringstjenester. Det er politikernes mandat å bidra til at verdiene forvaltes og at verdier styrkes (Horner & Hutton, 2011, s. 116).

Når verdier i kommunale strategier og planer ikke blir operasjonalisert, bør det stilles spørsmål om hvorfor. Evaluering og risikoanalyse har jeg ikke funnet i min innholdsanalyse av kommunale planer og vedtak. Utsagnet: «det vil gå seg til», ble gjentatt av flere enn én politiker i intervjuene. Politikernes verdier tilsier handling, men andre faktorer kan gjøre at å handle oppleves motsetningsfylt, konfliktfylt eller på andre måter vanskelig. Verdier og holdninger er en beveggrunn for handling, men kan være motsetningsfylte og kan føre til mangel på handling, eller at man må velge den ene verdien over den andre (Hellevik, 1996, s. 50-52).

I Norstats nasjonale holdningsundersøkelse i kapittel to, svarer befolkningen at det offentlige og flyktningene selv, har ansvaret for integreringen. Politikerne representerer det offentlige, og har i Kroken ansvar for tjenestetilbud og resultat i kommunen. Det er politikernes rolle å gjenkjenne en verdi i lokalsamfunnet ved at den verdsettes (Alford & Hughes, 2008, s. 133ff; Rønning, 2017, s. 77ff). Jeg kan ikke se at politikerne har tatt den rollen i Kroken kommune. De synes ikke å ha deltatt i den prosessen som er en viktig del av verdiskapningen: Å identifisere verdi og gjøre noe med mangelfull verdiskapning. Det er derfor grunn til å spørre om hvorfor ikke mulighetsrommet politikerne har i kraft av sin rolle og sitt mandat, er tatt i bruk.

Undersøkelsen avdekker flere spørsmål enn svar hva angår politikernes rolle som pådriver for økt innbyggerverdi ved kommunens integreringstjenester.

6.5. Mulige årsaker til politikernes ubesluttosomhet.

Problemstillingen er belyst, og vi sitter igjen med et begrep om politikernes forståelse som har mange fasetter. Jeg har avdekket en «vilje»: identifiserte, internaliserte overordnede samfunnsverdier. Samtidig mangler det initiativ for å følge opp den lokale verdiskapningen som de kommunale integreringstjenester skulle føre med seg. For å moderere inntrykket av «uvilje», vil jeg trekke frem ulike mulige forklaringer på hvorfor politikernes handling har uteblitt.

- ✓ Gjenstridige problem er karakterisert av motstridende verdier, ulik definisjon på problemene og uenighet om løsningene. Løsningene krever samarbeid. Funn i intervjuene identifiserer flere av disse faktorene. Å se politikernes manglende oppfølging av sine egne verdier i lys av dette, kan være med å gi svar på hvorfor de ikke i større grad tar handlingsrommet i bruk, som pådriver for økt verdiskapning. Motsetning mellom subjektive etiske verdier og andre verdier som målbæres i lokalsamfunnet, kan for en politiker oppleves som et krysspress. De kan være engstelige for tap av stemmer, og det kan være interne meningsmotsetninger i de politiske partiene.
- ✓ Utenforskap er også et komplekst tema, hvor deltakelse av både kommune, næringsliv og frivillige aktører er nødvendig for å komme frem til gode løsninger. Det fordrer en samordnet og tverrfaglig innsats, som er krevende gitt dagens styringsstruktur. Dog handler det mest om et engasjement fra borgernes side, og om vilje til å skape et inkluderende og solidarisk samfunn. Det krever handlinger som ligger utenfor hva kommunen kan kreve. En tilrettelegging og offentlig oppmerksomhet kunne likevel bidra til å synliggjøre gruppen på en positiv måte.
- ✓ Faglig oppfølging av integrering overlates til fagavdelingen i kommunen. Av dette følger flere ting: Det er et saksområde politikerne har mindre kjennskap til. Det kan føles risikofylt å utfordre administrasjonen med sin fagkompetanse på et komplekst fagområde, som integrering er. Det kan utvikle seg en berøringsangst som fra politikernes ståsted kan være hensiktsmessig, gitt at integreringsproblematikken ikke har enkle løsninger og er et konfliktfylt samfunnstema.
- ✓ Stilt overfor kommunens utfordringer med fraflytting og sentralisering, kan en følelse av avmakt være forståelig. Utfordringene er en del av et større nasjonalt og globalt bilde, som blir formidlet av media. Det kan være mange argumenter for å ikke handle lokalt.

- ✓ Jeg ser muligheten av at statens retorikk overfor kommunene ved anmodning om bosetting, kan være et hinder for å realisere verdien ved integrering. Ved bosetting er det de humanitære verdiene som er styrende, men når det kommer til integreringsarbeidet er det nytteverdien som ligger til grunn. Det må foreligge et kommunestyrevedtak før bosetting kan finne sted. Derfor er det gjerne statens retorikk for å oppnå bosetting, som preger saksframleggene. Denne todelingen i argumentasjonen kan være en krevende øvelse for kommunen, når humanitære verdier betones fra statens side ved anmodning (Horne, 23.04.2015). I undersøkelsen tilkjennegav politikere en usikkerhet stilt overfor kravet om deltakelse i arbeids- og samfunnsliv for de nyankomne. Maktutredningen fremhever makten i språket gjennom budskap, debatt, navngivning mm (NOU 2003:19). Det skal ikke undervurderes hvor styrende den offentlige debatten og regjeringens retorikk er for kommunens arbeid.

Forklaringene kan være tema for videre forskning, se også neste kapittel:

6.6. Konklusjon

Problemstillingen *Lokalpolitikernes forståelse av verdien ved integrering av flyktninger i en distriktskommune* har jeg fått et delvis svar på:

Funn fra studien viser at lokalpolitikere har en forståelse av de overordnede samfunnsverdiene og at kommunens integreringstjenester skal bibringe en verdiskapning.

Ut fra denne undersøkelsen er jeg usikker på om politikere ser verdien av integrering av flyktninger i sin kommune. En forståelse, slik oppgaven forutsetter, er ikke tilstede.

Jeg mener allikevel å ha funnet at politikernes forståelse for verdien ved integrering av flyktninger i kommunen, har *betydning* for verdiskapningen ved integreringstjenestene. Dette har jeg synliggjort ved å sammenholde den manglende verdiskapningen og politikernes lave engasjement. Her er det imidlertid mulighet for utdypning i en annen oppgave enn denne.

I tittelen for oppgaven spør jeg om det er vilje eller uvilje. Etter gjennomgangen av materialet, hvor mange stener er snudd, er det ikke grunnlag for å si at det er uvilje. Politikere er positive til integrering. Men de er forbeholdne og noe tilbakelemt.

Kroken er en distriktskommune som trenger arbeidskraft og innbyggere. Befolkningen er aldrende og ungdom flytter ut. Disse rammebetingelsene skulle tilsi at politikerne hadde aller høyest på agendaen tiltak som skulle fremme fortsatt bosetting, og å gjøre kommunen attraktiv for barnefamilier. Ressursaspektet er lite tilstedeværende i politikernes vurdering av den verdien integreringstjenestene har for lokalsamfunnet.

En verdi må skapes og gjenskapes i et fellesskap for å opprettholdes og utvikles. Politikken fordres implementert gjennom lokal forankring. Politikerne har en forståelse av sammenhengen mellom verdi og overordnede samfunnsverdier. Det kan synes som om de ikke har en rolleforståelse for å definere, etterspørre og være pådriver for innovative prosesser som verdiskapning ved integrering er. En slik rolleforståelse er nødvendig, og i særdeleshet når ønsket resultat uteblir. Empiri viser at det er mange gode intensjoner, men at dimensjoneringen av integreringsarbeidet ikke alltid står i forhold til entusiasmen ved bosettingsvedtaket.

Jeg har funnet en ubesluttsomhet som jeg ikke helt har kunnet forklare. Mulige årsaksforklaringer kan ved videre utredning og forskning åpne muligheten for et mer fremoverlent verdiskapende arbeid ved kommunens integreringstjenester.

7. Avsluttende kommentar

Månedene har gått siden de empiriske undersøkelsene ble avsluttet, og kommunen har vært igjennom ulike prosesser og endringer. Misforholdet mellom verdier og handling er vel ikke et nytt fenomen, og kan tenkes å vedvare. Det får imidlertid konsekvenser for flere av oss når politikerne, som vi har tillit til og som vi har valgt, ikke handler i tråd med verdiene de har. Administrasjonen kan bare gjøre det de får bestilling på og ressurser til. Politikerne er viktige når fellesskapets verdier skal identifiseres som mål for samfunnets verdiskapning.

Opgaven har gitt et forbeholdent svar på om politikerne har forståelse av den verdien integreringen har for kommunen. Studien har avdekket behovet for mer kunnskap om hvilke sammenhenger det er mellom verdier, politisk handling og oppfølging av egne vedtak.

I arbeidet med denne oppgaven har jeg fått innsikt i modeller og teorier relatert til public value begrepet. Jeg har fått et håp om at alternative modeller for styring av offentlig sektor, hvor andre parameter enn økonomi, vekst og effektivitet blir lagt til grunn, får større innpass. Jeg har også fått økt forståelse for den vanskelige posisjonen lokalpolitikere har i møte med gjenstridige problem, og det ansvar de har.

Jeg håper denne studien vil være en inspirasjon og ansporing for de som skal bidra til bygging av de nye regionene her til lands. Det vil kreve utvikling av relevante styringsmodeller for arbeidet med integrering, og fordrer et utstrakt samarbeid mellom kommuner i deres lokale regioner, og med de nye fylkeskommunene som nå er tillagt integreringsoppgaver.

Kunnskapsdepartementet, hvor ansvaret for integrering nå ligger, har fokus på å bidra til at kommunens integreringstjenester utvikles. Det skjer mye bra arbeid. Muligens ville det tjene kommunene, om innholdet i introduksjonsprogrammet ble klarere definert for de ulike grupper deltakere, og at ressurser ble øremerket tiltak vi vet fungerer.

Departementet kunne også reflektere over nytten av å utvikle en konstruktiv retorikk med tanke på integreringstjenester. Kommunepolitikere trenger kunnskap og strategier for å bidra med utvikling av lokalt tilpassede modeller. «Det er i kommunene bosetting og integrering skjer» og det er politikerne som har ansvaret.

Mitt ønske er at denne undersøkelsen skal bidra til økt fokus på, og styrking av politikernes rolle i integreringsarbeidet, og at studien slik kan bidra til å føre utviklingen i riktig retning.

Referanser:

- Ajzen, I. & Fishbein, M. (1977). Attitude-behaviour relations: a theoretical analysis and review of empirical resach. *Psychological Bulletin*, 85(5), 888-918.
<https://doi.org/10.1037/0033-2909.84.5.888>
- Alford, J. (2008). The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misinterpretation. *Autralian Journal of Public Administration*, 67(3), 357-366.
- Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American review of public administration*, 38(2), 130-148. Hentet fra <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Amdam, J. & Veggeland, N. (2011). *Teorier om samfunnsstyring og planlegging*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2004). *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse. Ansvar og frihet* (St.meld.nr.49 2003-2004).
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). *Samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere* (G-27/2017). Oslo. Hentet fra <http://84.49.104.166/eInnsyn/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=287845&documentId=447730>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). *Tildelingsbrev 2019 Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/226f56edeea349cebe514a629241d192/tidelingsbrev-2019-arbeids--og-velferdsdirektoratet.pdf>
- Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (2018). *Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017*. Tønsberg: NOVA. Hentet fra http://www.forebygging.no/Global/Barn_som_lever_i_fattigdom.pdf
- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementations for Novice Reseachers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559. Hentet fra <https://nsuworks.nova.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1573&context=tqr>
- Beck Jørgensen, T. & Bozeman, B. (2007). Public values, An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.

- Benington, J. (2011). *From Privat Choice to Public Value?* (Public Value, Theory and Practice). Hampshire, England: Palgrave McMillian.
- Benington, J. (2015). Public Value as a Contested Democratic Practice II. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (Red.), *Creating Public Value in Practice* (s. 29-47). Boca Raton, Florida, USA: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Benington, J. & Moore, M. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. I J. Benington & M. Moore (Red.), *Public Value, Theory and Practice* (s. 1-20). Hampshire, England: Palgrave McMillian.
- Berg, O. T. (2018). Politikk. I D. E. Thorsen (Red.), *Store norske leksikon*. Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/politikk>
- Blom, S. (2016). *Holdninger til innvandrere og innvandring* (SSB rapport 2016/41). Oslo: SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/holdninger-til-innvandrere-og-innvandring-2016>
- Blom, S. & Eriksen, D. (1998). Økende toleranse i gode tider? *Samfunnsspeilet, SSB*, (6), 34-39. Hentet fra https://www.ssb.no/a/histstat/ssp/ssp_199806.pdf
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161. Hentet fra <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.inn.no/doi/epdf/10.1111/0033-3352.00165>
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest, Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC 20007, USA: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Government. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. Hentet fra <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.inn.no/journal/15406210>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2015a). Discerning and Assessing Public Value. I J. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (Red.), *Public Value and Public Administration* (s. 1-24). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2015b). Introduction. I J. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (Red.), *Creating public value in practise, Advancing the Common Good in a Multi-Sector, Shared-Power, No-One-Wholly-in-Charge World* (s. 4-23). Boca Raton, Florida, USA: CRC Press, Taylor & Francis group, an Informa business.

- Børhaug, F. d. r. (1999). Hvilke etiske prinsipper bør integrering av innvandrere bygge på? En teoretisk drøfting med utgangspunkt i Emmanuel Lévinas' tenkning. *UTBILDNING & DEMOKRATI*, 8(3), 85-111. Hentet fra <https://www.oru.se/globalassets/oru-sv/forskning/forskningsmiljoer/hs/humus/utbildning-och-demokrati/1999/nr-3/frederique-borhaug---hvilke-etiske-prinsipper-bor-integrering-av-innvandrere-bygge-pa-en-teoretisk-drofting-med-utgangspunkt-i-emmanuel-levinas-tenkning.pdf>
- Dahl, A. & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the common good? Public Value Governance and the downsizing of democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496-504.
- DIFI. (2018). Styring og organisering. Hentet 28.01. 2018 fra <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. C. (2000). *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Oslo: FAFO. Hentet fra http://www.faf.no/media/com_netsukii/344.pdf
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Braanen Sterri, E. & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Oslo: FAFO.
- Eriksen, E. O. (1993). *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Bergen: Tano
- Florida, R. (2014). The Creative Class and Economic Development. *Economic Development Quarterly* 28(3), 196-205.
- Flyvbjerg, B. (1998). Habermas and Foucault: Thinkers for Civil Society? *The British Journal of Sociology*, 49(2), 210-233. <https://doi.org/10.2307/591310>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Fylkesmannen i Oppland. (2016, 11.04.). *Prosjekt «Flyktninger som ressurs»*. Fylkesmannen i Oppland. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Oppland/Folk-og-samfunn/Asylsokere-og-flyktninger/Skjulte-sider/Flyktninger-som-ressurs/>
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R. & van Twist, M. (2016). Creating public value in global wicked problems. *Public Management Review*, 19(5), 621-639. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14719037.2016.1192163?needAccess=true>
- Grimsrud, G. M. & Aure, M. (2013). *Tilflytting for enhver pris? En studie av tilflyttingsarbeidet i norske distriktskommuner* (4). Bergen: Møreforskning, Norut og Ideas2evidence. Gjennomført på oppdrag av Distriktssenteret. Hentet fra <http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/tilflytting-for-en-hver-pris.pdf>

- Grimsrud, G. M. & Munkejord, M. C. (2016). *Kommunalt tilflyttings- og inkluderingsarbeid*. Bergen: Rokkansenteret. Hentet fra http://uni.no/media/manual_upload/Notat_2-2016_Grimsrud_og_Munkejord.pdf
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hagen, A. (2006). *Praksis søker forståelse. Studie av fylkesplanlegging i Oppland 1974-1996* (Doctor Scientarium). Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E. & Douglas, S. (2016). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670-685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Hellevik, O. (1996). *Nordmenn og det gode liv. Norsk Monitor 1985-1995*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hellevik, O. & Hellevik, T. (2017). Utviklingen i synet på innvandrere og innvandring i Norge. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 58(03), 250–283. <https://doi.org/DOI:10.18261/ISSN.1504-291X-2017-03-01>
- Hjort, H. (1975). Om å forstå det almene gjennom det særegne. I H. Holter, VeHenriksen, A. Gjertsen & H. Hjort (Red.), *Familien i klassesamfunnet* (s. 193-230). Oslo: Pax forlag.
- Horne, S. (23.04.2015). *Bosetting av flyktninger med bakgrunn i dagens flyktningekrise [Brev til ordførere]*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Horner, L. & Hutton, W. (2011). Public Value, Deliberative Democracy and Public Managers. I J. Benington & M. H. Moore (Red.), *Public Value, Theory and practise* (s. 116-124). Basingstoke, Hampshire, England: Palgrave Macmillian.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2015-2017). *Årsrapporter for bosetting*. Oslo: IMDi. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/?q=Årsrapport+busetting>
- Introduksjonsloven. (2003). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere* (LOV-2018-11-23-88). Oslo. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- IPSOS. (2017). *Holdninger til innvandring og integrering*. IPSOS/MMI. Hentet fra https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/Ipsos_Rapport_Innvandring.pdf
- Jacobs, L. (2014). The Contested Politics of Public Value. *Public Administration Review*, 74(4), 480-494.

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* (Meld.St.nr.30 2015-2016). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1990). *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag - organisering, ressursbruk og finansieringsordninger* (St.meld.nr.61 1989-1990). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=5490>
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. (1995). *Flyktningepolitikken* (St.meld.nr.17 1994-1995). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=b&psid=DIVL446&pgid=b_0330&s=True
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2000). *Asyl- og flyktningepolitikken i Noreg* (St.meld.nr.17 2000-2001). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/7e193f4745e947a8827cec632b896318/no/pdfs/stm200020010017000dddpdfa.pdf>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2017). *Bærekraftige byer og sterke distrikt* (Meld.St.nr.18 2016–2017). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/d15e0f19e7d9439ea5c1b08ba888bdd1/nn-no/pdfs/stm201620170018000dddpdfs.pdf>
- Kommuneloven. (1993). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-1992-09-25-107). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107#KAPITTEL_1
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Integrering gjennom kunnskap, Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2019). *Tildelingsbrev Integrerings- og mangfoldsdepartementet*. Oslo. Hentet fra <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev/tildelingsbrev-til-imdi-for-2019.pdf>
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Midtbøe, A. H. (2017). Innvandringshistorie som faghistorie: Kontroverser i norsk migrasjonsforskning. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2(34), 130-149.

- Moe, H. (2006). Lidenskap som politikkenes drivkraft. Et intervju med Chantal Mouffe. *Norsk medietidsskrift*, 13(02), 159-165. Hentet fra http://www.idunn.no/nmt/2006/02/lidenskap_som_politikkens_drivkraft_et_intervju_med_chantal_mouffe
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge Massachusetts, London England: Harvard University Press.
- Mouffe, C. (2015). *Om det politiske*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Norsk senter for forskningsdata. (2018). Meldeskjema. Hentet 12.01.2018 fra https://nsd.no/personvernombud/om_oss.html
- Norstat. (2017). *Integrering av flyktninger Befolkningsundersøkelse mai 2017*. Hentet fra <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2017/integrering-av-flyktninger-befolkningsundersokelse-mai-2017/>
- NOU 2003:19. (2003). *Makt- og demokratiutredningen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/?ch=1&q=>
- NOU 2011:7. (2011). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid (Brochman I)*.
- NOU 2011:14. (2011). *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak (Kaldheim-utvalget)*.
- NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring (Brochman II)*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value:Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545>
- Ordemann, A. H. (2017). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant personer med flyktningbakgrunn bosatt i Norge 2005-2014 (Rapporter 17/18)*. Oslo-Kongsvinger: SSB. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/314462?ts=15cef8e2810>
- Plan-og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*#KAPITTEL_2-3-1
- Regionrådet for Fjellregionen. (2016). *Utredning av muligheten for omfattende bosetting av flyktninger i Fjellregionen*. Tynset: Regionrådet for Fjellregionen. Hentet fra <http://www.fjellregionen.no/file=7481>

- Rhodes, R. A. W. & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421. Hentet fra <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x/full>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringholm, T. & Aarsæther, N. (2013). Demokrati i kommunale innovasjonsprosesser? I T. Ringholm, H. Teigen & N. Aarsæther (Red.), *Innovative kommuner* (s. 310-327). Oslo: Gyldendal Damm Akademisk.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169. Hentet fra <https://web.archive.org/web/20070930021510/http://www.uctc.net/mwebber/Rittel+Webber+Dilemmas+General+Theory+of+Planning.pdf>
- Rønning, R. (2017). Innovation and the creation of public value IN. Veggeland (Red.), *Administrative Strategies of Our Time* (s. 69-93). New York: Nova Science Publishers, 2017.
- Rønning, R. & Lesjø, J. H. (2015). *Vårt politiske Norge. En innføring i stats- og kommunekunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Sagdahl, M. (2014). Verditeori. *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/verдитеori>
- Schou, A. & Lynnebakke, B. (2017). *Folkehelse- og integreringspolitikken bidrag til å fremme sosial deltagelse og livskvalitet. En analyse av kopleingspunkter mellom politikkområdene – med eksempler*, (NIBR rapport 2017:5). Oslo. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/a784026b328344cd8f0f7cbbadd6c224/folkehelse--og-integreringspolitikken-bidrag-til-a-fremme-sosial-deltagelse-og-livskvalitet.pdf>
- Silverman, D. (2014). *Interpreting Qualitative Data*. Los Angeles: SAGE Publications Ltd.
- Solbergregjeringen II. (2018-2021). *Samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger, samt om etablering og nedlegging av asylmottak og omsorgssentre*. Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-om-bosetting-av-flyktninger-samt-om-etablering-og-nedlegging-av-asylmottak-og-omsorgssentre/id2629135/>
- SSB. (2017). Kommunefakta Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/>
- Stake, R. E. (1994). Case Studies. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *Handbook of Qualitative Research* (s. 236-247). Thousand Oaks, CA, USA: Sage.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, California 91320: SAGE Publications, Inc.

- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American review of public administration*, 36.1 41-57. Hentet fra https://bibsys-almaprimo-hosted-exlibrisgroup-com.ezproxy.inn.no/primo-explore/fulldisplay?docid=TN_sage_s10_1177_0275074005282583&context=PC&vid=HH&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=primo_central_multiple_fe&tab=default_tab&query=any,contains,stoker,AND&sortby=rank&facet=creator,include,Stoker,%20G&facet=rtype,include,articles&facet=searchcreationdate,include,2006%7C,%7C2006&mode=advanced&offset=0
- Syse, A., Dinh, P. Q. & Keilman, N. (2016). *Befolkningsframskrivinger 2016-2100: Dødelighet og levealder (Økonomisk analyse)*. SSB. Hentet fra <http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/270394?ts=1556d689778>
- Søholt, S., Aasland, A., Onsager, K. & Vestby, G. M. (2015). «Derfor blir vi her» - *innvandrere i Distrikts-Norge*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Sønderskov, M. (2019). Do local politicians really want collaborative governance? *International Journal of Public Sector Management*, 32(3), not indicated. Hentet fra <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2017-0271>
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98-114. Hentet fra <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074005282584>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of Democratic Network Governance* (s. 1-20). Basingstoke, Hampshire, England: Palgrave MacMillian.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). The Second Generation of Governance Network, Theory and Beyond. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of Democratic Network Governance*. (s. 297-310). Basingstoke, Hampshire, England: Palgrave MacMillian.
- Utlendingsloven. (2008). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (LOV-2016-06-17-58)*. Oslo. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsloven/>
- Valgdirektoratet. (2017a). Valgresultat i Sel kommune 2017. Hentet fra <https://valgresultat.no/oppland/sel?type=st&year=2017>

Valgdirektoratet. (2017b). Valgresultat nasjonalt 2017. Hentet 02.10.2017 fra

<https://valgresultat.no/?type=st&year=2017>

Welch, J., Rimes, H. & Bozeman, B. (2015). Public Value Mapping. I J. Bryson, B. Crosby & L. Bloomberg (Red.), *Public Value and Public Administration* (s. 131-146).

Washington, DC: Georgetown University Press.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research, Design and Methods* (5. utg.). Los Angeles,: SAGE Publications, Inc.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications. Design and Methods* (6. utg.). Los Angeles,: SAGE Publications Ltd. .

Østby, L. & Aalandslid, V. (2007). Innvandrer mangfold i Kommune-Norge: Store variasjoner i levekår *Samfunnsspeilet*, 4, 44-51. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/store-variasjoner-i-levekaar>

Vedlegg

VEDLEGG 1: Liste over informanter

VEDLEGG 2: Epost til informanter

VEDLEGG 3: Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt, Informasjonsskriv og skjema om samtykke (sammen)

VEDLEGG 4: Intervjuguide

VEDLEGG 5: Redegjørelse for hvorfor oppgaven ikke er meldepliktig

VEDLEGG 1

Liste over informanter

Tilhørighet	Status
--------------------	---------------

BAKGRUNNS-INFORMANTER

frivilligheten	intervju avholdt på telefon
frivilligheten regionalt	intervju avholdt på telefon
kommunal leder	intervju avholdt

INFORMANTER

politiker	intervju avholdt
politiker	intervju avholdt
politiker	intervju avholdt
politiker	intervju avholdt
politiker	intervju avholdt
kommunal leder	intervju avholdt
næringslivsleder	intervju avholdt
leder frivillighet	intervju avholdt

FORESPURT, IKKE AVHOLDT INTERVJU

politiker	ikke svart på verken epost eller telefon
politiker	sa ja men måtte melde avbud i siste liten
politiker	svarte nei
politiker	svarer ikke på telefon to ganger
politiker	villig men kan ikke
politiker	villig men kan ikke

VEDLEGG 2

E-post til informanter med forespørsel om intervju

Informasjonsskrivet ble lagt ved eposten.

*2 intervjuer fant sted i begynnelsen av november 2017
og de 6 neste fant sted i begynnelsen av desember 2017*

Hei,

Viser til dagens telefonsamtale.

Jeg er mastergradsstudent i Moderne forvaltning (MPA) ved høgskolen i Innlandet og skriver nå i høst på min masteroppgave. [REDACTED]

[REDACTED] Professor Rolf Rønning er min veileder.

I den anledning ber jeg om å få et intervju med deg.

Oppgaven søker å finne svar på hvordan kommune og lokalsamfunn forholder seg til bosetting av flyktninger og hvilken verdi bosetting ansees å ha - eller ikke. Informantene er primært politikere med noen intervju fra næringsliv og frivillige lag og foreninger. Vennligst se vedlegget for ytterligere informasjon.

Intervjuet om disse tema vil ta maksimalt 60 minutter og vil finne sted i Kroken eller et annet sted vi blir enig om. Jeg skal til Kroken 6. desember og håper å få et intervju med deg da. Jeg kontakter deg en av de første dagene for oppklarende spørsmål og for å avtale tid og sted for et intervju dersom du ønsker det.

Informanter og kommunen vil bli anonymisert i oppgaven.

Vennlig hilsen

Ellen Bruun Torvik

telefon xxx xx xxx

epost xxxxxx@xxxxx.xx

VEDLEGG 3

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

Om forståelsen av verdien av bosetting av flyktninger i en kommune

Bakgrunn og formål

Prosjektet er en masterstudie i Moderne forvaltning (MPA) ved høgskolen i Innlandet (INN).
Masteroppgaven er [REDACTED]

Formålet med studien er å kartlegge de lokale holdningene i en bygd i Norge ved bosetting av flyktninger. Ansees flyktninger å være en ressurs for kommunen, eller er utgangspunktet at de antas å representere både en kortsiktig og langsiktig belastning av offentlige utgifter eller av annen art. Studien ønsker å undersøke hva som er utgangspunktet for å bosette flyktninger og hvilken verdi for lokalsamfunnet denne investeringen av offentlige midler ansees å gi.

Du er spurt om å delta på bakgrunn av din stilling i næringslivet eller tillitsverv som politiker eller i frivillig lag og foreninger.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Datainnsamlingen vil innebære et ustrukturert intervju med deg hvor du selv vil kunne bidra mye til hvilken retning intervjuet tar. Spørsmålene omhandler hvilke verdier som legges til grunn ved bosetting av flyktninger i kommunen. Jeg regner med at intervjuet vil ta mellom 40-60 minutter.

Jeg vil også analysere kommunale planer og kommunestyrevedtak, evt. årsmeldinger til lokale frivillige lag og foreninger.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun jeg som vil se de ubehandlede data. På referatarket vil det kun stå et nummer. Både du og kommunen er anonymisert i publisert materiale.

Prosjektet skal etter planen avsluttes senest 15.mai 2018. Data vil da makuleres.

Frivillig deltakelse

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

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med

Ellen Bruun Torvik, telf xxx xx xxx og ebtorvik@bbnett.no.

Veileder er professor Rolf Rønning ved INN, telf xxx xx xxx og rolf.ronning@inn.no.

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Bekreftes via epost, eller muntlig på telefon. Kan underskrives ved intervjuets start)

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

VEDLEGG 4

Intervjuguide for intervju av informanter ved empirisk undersøkelse i case-kommunen høsten 2017.

Ved Ellen Bruun Torviks Masteroppgave 2018

1. Uformell samtale ved og før oppstart (5 min, på vei til intervju-rom)

Hvor lenge har kommunen bosatt flyktninger.

Er det mye frivillig engasjement i bygda?

2. Innledning til intervjuet og informasjon (5 min)

Jeg innleder med å si noe om tema for intervjuet og at intervjuet mer vil ligne en samtale hvor deres innspill har betydning for hvor veien går.

Tema for min masteroppgave er å undersøke hvordan befolkningen i kommunen, representert ved politikere og ledere i frivillige lag og foreninger, oppfatter at bosetting av flyktninger i lokalsamfunnet. Har for eksempel folk den holdningen at flyktningene regnes som et positivt bidrag til lokalsamfunnet eller oppleves deres tilstedeværelse som negativt for lokalsamfunnet og hvordan det kommer til uttrykk.

Vis til informasjonsskrivet de har fått på epost i forkant av intervjuet.

Skjema underskrives her om det ikke er gjort tidligere. Jeg informer om taushetsplikt og anonymitet.

Jeg spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål.

Jeg informerer om at jeg vil komme til å skrive underveis i intervjuet.

Overgangsspørsmål: (7 min)

Hva mener du om bosetting av flyktninger i Norge?

Hva mener du om bosetting av flyktninger i kommunen?

4. Nøkkelspørsmål: (40 min)

Flyktninger som en positiv verdi

Blir kommunen et bedre sted å bo ved at flyktninger er en del av lokalsamfunnet?

Opplever du at flyktningene bidrar positivt til et flerkulturelt miljø og at det bidrar til at lokalsamfunnet i større grad blir en del av et globalt miljø?

Mener du at det er bra for et samfunn å dele sine goder ved bosetting av flyktninger?

Mener du at flyktninger bidrar inn i lokalsamfunnets frivillighetsarbeid?

Hvis du mener at flyktninger er en ressurs for bygda – fortell om hvordan du mener dette kommer til uttrykk i lokalsamfunnet.

Blir bosetting av flyktninger knyttet opp mot kommunens tilflyttingskampanjer?

Kommunens strategiplan omhandler innflyttere som ressurs for bygda. Hvordan er det tenkt at ressursen skal aktiveres?

Flyktninger som en negativ verdi

Synes du det er for mange flyktninger i lokalsamfunnet?

Mener du det fører til en negativ utvikling for lokalsamfunnet?

Mener du det er en forskjellsbehandling mellom nordmenn og flyktninger, f.eks. på NAV?

Tror du at det kommunen gjør for flyktninger for noen kan oppfattes som negativt og som en ulempe for fellesskapet?

Mener du at lokalsamfunnet oppleves som et verre sted å bo etter bosetting av flyktninger?

Mener du at bosetting av flyktninger har ført til økt kriminalitet i lokalsamfunnet?

Mener du at kulturforskjellene er for store og at flyktningene tilpasser seg for lite norske forhold?

Mener du at bosetting av flyktninger gir kommunen en dårligere økonomi?

Mener du at bosetting av flyktninger er en trussel for velferdsmodellen i Norge.

Hvis du mener bosatte flytninger representerer utgifter eller en negativ verdi, hvordan kommer det til uttrykk?

Hvordan skal denne utgiften eller ulempene begrenses?

Hvem sitt ansvar er det?

Integrering i lokalsamfunnet:

Synes du jeg bør ta imot flere eller færre flyktninger i lokalsamfunnet?

Hvor godt eller dårlig synes du integreringen fungerer i lokalsamfunnet?

Er du bekymret for det økte antallet flyktninger?

Er du bekymret for økt fremmedfiendtlighet?

I planene for flyktningarbeidet i kommunen står det at målsettingen for kommunen er at flyktningene kommer i jobb. Det står ikke om så mange tiltak og få har til nå kommet ut i jobb (svært lav prosentandel ett år etter endt introprogram).

Hvordan tenkes det i kommunestyret at flyktningene skal komme i jobb?

Vil det få noen innvirkning på holdninger til flyktningene om de ikke kommer ut i jobb?

Hva eller hvordan dannes holdninger og verdier

Kjenner du noen flyktninger personlig?

Er det vanlig å være sammen med flyktningene privat og ha flyktninger som venner?

Fortell om hva eller hvem som påvirker dine holdninger til flyktninger i lokalsamfunnet.

Påvirkes du av den offentlige debatten lokalt?

Blir du mer restriktiv til flyktninger i lokalsamfunnet når du hører om terror i andre land?

Påvirkes du av den offentlige debatten nasjonalt?

Hva vil det si å ikke lykkes med integreringen?

5. Oppsummering (ca. 5 min)

Har jeg forstått deg riktig?

Er det noe du vil legge til – en sluttkommentar som du føler ikke er blitt dekket av mine spørsmål?

VEDLEGG 5

Redegjørelse for hvorfor meldeplikt ikke er nødvendig for forskningsprosjektet

Spørsmålene omhandler ikke sensitive opplysninger. Det foreligger ingen navnelister verken på papir eller elektronisk. Samtykkeskjema er oppbevart på et trygt sted uten tilgang for andre enn forfatteren og skal destrueres etter innlevering av oppgaven. Navn ble aldri skrevet på intervjukskjema. Kommunen er anonymisert og begrunnelsen er redegjort for i oppgaven.

Det ovenstående er bekreftet å gjelde også etter de nye reglene, i telefonsamtale med Instituttet 14.05.2019.

Tabeller

Tabellene kan forelegges ved henvendelse til forfatter.

- Tabell 1: Holdninger og verdier om innvandring relatert til parameteren utdannelsesnivå nasjonalt og for Kroken kommune
- Tabell 2: Holdninger og verdier om innvandring relatert til parameterne kjønn og alder, for Kroken kommune
- Tabell 3: Holdninger og verdier om innvandring relatert til parameteren valgresultat i Kroken kommune 2017
- Tabell 4: Oppsummering av tabellene 1-3. Holdninger og verdier om innvandring
- Tabell 5: Med utgangspunkt i IPSOS nasjonale holdningsundersøkelse: Forventning om negativ eller positiv verdi ved integrering i Kroken kommune.
- Tabell 6: Dokumentgjennomgang Kroken kommune 2017
- Tabell 7: Spørsmål og svar i intervjuene av fem informanter