



---

# Universitetet i Stavanger

**Kan mottak og integrering av flyktninger og deres familieinnvandrede også bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende?**

**En casestudie av lokale aktører i Stavanger kommune og deres arbeid med integrering og forebygging av utenforskap hos flyktninger**

**Masteroppgave i Samfunnssikkerhet  
Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Stavanger**

**Våren 2019**

**Andrea Macakanja Zizanovic**

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

**MASTEROPPGAVE**

<b>Studieprogram/spesialisering:</b> Master i Samfunnssikkerhet	Vårsemester, 2019  Åpen
<b>Forfatter:</b> Andrea Macakanja Zizanovic	..... (signatur forfatter)
<b>Fagansvarlig:</b> Ole Andreas Engen	
<b>Veileder(e):</b> Henrik Kvadsheim	
<b>Tittel på masteroppgaven:</b> Kan mottak og integrering av flyktninger og deres familieinnvandrede også bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende?	
<b>Engelsk tittel:</b> Can the reception and integration of refugees and their family members also be regarded as a societal safety issue?	
Studiepoeng: 30 stp.	
<b>Emneord:</b> Integrering, integreringsområder, flyktninger, utenforskap, samfunnssikkerhet, risiko, demografiendring, multikulturalisme, tilpasning, tillit, sosial uro, ustabilitet, illiberale praksiser, kriminalitet, segregering, parallelle samfunn	Sidetall: ...97..... + vedlegg/annet: ...118.....  Stavanger, 19.06.19

Forside for masteroppgave  
Det teknisk-naturvitenskapelige  
fakultet

## Sammendrag

Integrering av flyktninger og deres familieinnvandrede har lenge vært et viktig og omdiskutert tema på dagsordenen, hvor mange vil hevde at integreringen av innvandrere og flyktninger ikke har vært god nok. Eksempler fra Sverige har vist hvordan utviklingen kan gå hvis integreringen går dårlig, hvor antall utenforskapsområder har økt drastisk de siste årene.

Denne oppgaven tar sikte på å belyse og bevisstgjøre hvorvidt integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet kan og bør ses i sammenheng på et lokalt nivå, slik at man eventuelt kan bedre integreringen og forebygge utenforskap på lang sikt. Oppgaven tar for seg hva samfunnssikkerhet er, hva utenforskap og dets konsekvenser er, og hvordan man eventuelt kan forebygge disse på ulike integreringsområder.

I empiri-kapittelet presenteres tre lokale aktører og myndigheter som på ulike måter jobber med integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet, hvor det er ønskelig å si noe hvilket perspektiv de legger til grunn i sitt praktiske arbeid. Oppgaven bygger altså på et case, som i dette tilfellet er Stavanger kommune. I tillegg legger oppgaven vekt på Brochmann 2-utvalget, som kan si noe om overordnede nasjonale retningslinjer og diskurs.

Funnene fra empirikapittelet og analysen i drøftingskapittelet har vist at integrering og forebygging av utenforskap som regel ikke blir sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende hos lokale aktører, og heller ikke i nasjonale utredninger, hvor det finnes mange problemstillinger og dilemmaer, men få svar. En mulig årsak til dette er at den overordnede nasjonale integreringspolitikken har blitt preget av en multikulturalistisk strategi.

I siste del av drøftingen og konklusjonen går jeg gjennom hvordan man eventuelt kan se integreringsområder, utenforskap og dets konsekvenser samt samfunnssikkerhet i sammenheng (fra et overordnet perspektiv), som på sikt kan generere bedre løsninger og bedre integreringen.

## Forord

I en tid hvor demografiske endringer har skjedd i Norge raskere enn noen kunne tenke seg, er det også viktig å forstå potensielle konsekvenser for samfunnet som helhet, samt finne gode løsninger for å forhindre en uønsket utvikling. Denne oppgaven har forsøkt å få til en bevisstgjøring på områder som tidligere ikke har blitt sett i sammenheng, slik at man kan få til en videre diskusjon, uansett om temaene kan oppleves som følsomme og kontroversielle.

Det har vært mye «blod, svette og tårer», men det har definitivt vært verdt det. Jeg har lært utrolig mye om meg selv i denne skriveprosessen, samt fordypet meg i et tema jeg interesserer meg svært for. Disse lærdommene jeg har tilegnet meg i skriveprosessen vil jeg ta med meg videre i livet, og jeg er svært glad for å ha valgt akkurat dette temaet.

Først og fremst vil jeg takke min familie som har stått ved siden av meg og vært gode støttespillere i hele prosessen. Jeg vil også takke mine fantastiske venner som har støttet meg når skriveprosessen har vært litt for vanskelig. Samtidig vil jeg takke alle informantene som stilte opp slik at denne oppgaven ble realisert.

Den største takken fortjener min veileder, Henrik Kvadsheim. Du har vært den aller viktigste støttespilleren i denne prosessen, og jeg er takknemlig for dine faglige innsikter, din tålmodighet og visdom. Jeg kunne ikke ha bedt om en bedre veileder, hvor du alltid har tatt deg tid hvis jeg har stått fast eller trengt innsikt.

Til slutt vil jeg takke Universitetet i Stavanger for fem flotte og utfordrende år, for alt jeg har opplevd og lært.

Andrea Zizanovic

Stavanger, 19. juni 2019

## **Begrepsavklaring**

**Innvandrere** – En innvandrere er en person som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av utenlandskfødte foreldre (IMDi, 2015).

**Asylsøker** – En asylsøker er en person som søker om beskyttelse (asyl), og som ikke har fått søknaden sin endelig avgjort (NOU 2017:2, s. 32). Disse personene bor i asylmottak der de venter på å få søknaden sin avgjort.

**Opphold på humanitært grunnlag** – «*Utlendinger som har særlig tilknytning til riket eller på grunn av sterke menneskelige hensyn har behov for opphold i Norge, kan få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. De som får innvilget opphold på humanitært grunnlag er i all hovedsak personer som ikke oppfyller vilkårene for å få asyl, men som har andre sterke grunner for opphold i Norge*» (Bahus, 2017a).

**Flyktning** – En flyktning har en litt bredere definisjon, og kan omfatte ulike ting. Slik som i Brochmann 2-utvalget, vil begrepet flyktning defineres som «*personer som får oppholdstillatelse og flyktningstatus på grunnlag av en søknad om beskyttelse*». Begrepet omfatter da også personer som søker asyl og får opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn – tidligere kalt «*opphold på humanitært grunnlag*». Man har også overføringsflyktninger, ofte kalt kvoteflyktning, som får opphold i Norge som flyktning og bosettes direkte i en kommune når han eller hun kommer hit (NOU 2017:2, s. 32). I tillegg definerer FNs flyktningkonvensjon hva en flyktning faktisk er: 1. du må være utenfor ditt eget hjemland. 2. du kan ikke eller tør få beskyttelse i, eller returnere til, ditt eget hjemland. 3. dette fordi du frykter forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en sosial gruppe, eller politiske meninger i ditt eget hjemland (FN-sambandet, 2018).

**Familiegjenforening/familieinnvandring** – Dette er oppholds- eller arbeidstillatelse som gis til nære familiemedlemmer av en norsk borger eller utenlandsk statsborger som har lovlig opphold i Norge. Dette er stort sett ektefelle, samboer og barn under 18 år. Mindreårige som bor i Norge kan også ha rett til å bli gjenforent med sine foreldre, samt søsken under 19 år (Bahus, 2017b).

# Innholdsfortegnelse

<b>1.0 Introduksjon</b> .....	9
<b>1.1 Bakgrunn for oppgaven</b> .....	9
<b>1.2 Hvorfor ønsker denne oppgaven å fokusere på hvorvidt integrering og utenforskap er relevant sett fra et samfunnssikkerhetsperspektiv?</b> .....	12
<b>2.0 Teori</b> .....	16
<b>2.1 Samfunnssikkerhet og risiko</b> .....	16
<b>2.1.1 Tillit</b> .....	17
<b>2.2 Hva er utenforskap?</b> .....	17
<b>2.3 Årsaker til utenforskap</b> .....	18
<b>2.3.1 Sosioøkonomisk dimensjon</b> .....	18
<b>2.3.2 Det kulturelle og verdimesige aspektet</b> .....	19
<b>2.3.3 Segregering</b> .....	20
<b>2.4 Konsekvenser av utenforskap</b> .....	21
<b>2.4.1 Sosial uro, ustabilitet og ekstremisme</b> .....	21
<b>2.4.2 Illiberale praksiser</b> .....	22
<b>2.4.3 Levekårsproblemer, kriminalitet og vold</b> .....	22
<b>2.5 Integrering som problemløser</b> .....	23
<b>2.5.1 Integrering, assimilering eller multikulturalisme?</b> .....	24
<b>2.5.2 Hva er integrering?</b> .....	26
<b>2.6 Fem hovedområder lokal integreringspolitikk kan ha innflytelse over</b> .....	26
<b>2.6.1 Språk</b> .....	27
<b>2.6.2 Bosettingspolitikk og størrelse</b> .....	27
<b>2.6.3 Utdanning og arbeid</b> .....	28
<b>2.6.4 Tilpasning til normer og verdier og deltakelse i samfunnet</b> .....	30
<b>2.7 Oppsummering og videre implikasjoner</b> .....	32
<b>3.0 Metode</b> .....	34
<b>3.1 Forskningsdesign og forskningsstrategi</b> .....	34
<b>3.2 Valg av aktører</b> .....	35
<b>3.3 Dokument som datagrunnlag</b> .....	36
<b>3.3.1 Dokumentutvalg</b> .....	36
<b>3.3.2 Kvalitativ dokumentanalyse</b> .....	37

3.4 Intervju som datagrunnlag .....	38
3.4.1 Valg av informanter .....	38
3.4.2 Semi-strukturerte intervju .....	39
3.4.3 Gjennomføring av dataanalysen .....	40
3.5 Reliabilitet og validitet .....	40
4.0 Empiri .....	43
4.1 Brochmann 2-utvalget .....	44
4.1.1 Utvalgets mandat .....	45
4.1.2 Forholdet mellom integrering, assimilering og multikulturalisme .....	45
4.1.3 Sysselsetting og kvalifisering .....	47
4.1.4 Tillit, kultur og verdier .....	48
4.1.5 Radikalisering og terrorisme .....	51
4.1.6 Kommunenes rolle? .....	53
4.2 Flyktninger i Stavanger kommune .....	55
4.3 Flyktningseksjonen i Stavanger kommune .....	57
4.3.2 Introduksjonsordningen .....	59
4.3.3 Hva er viktig i integreringsarbeidet hos Flyktningseksjonen? .....	61
4.3.4 Multikulturalistisk integreringspolitikk? .....	69
4.3.5 Familiegjenforening og samtaler .....	71
4.4 Avdeling for beredskap og samfunnsutvikling i Stavanger kommune .....	72
4.5 Politiet - Felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF) .....	76
4.5.1 Partnervold og partnerdrap .....	77
4.5.2 Æresrelatert vold .....	79
4.6 Oppsummering .....	82
5.0 Drøfting og analyse .....	84
5.1 Sammenhengen mellom integreringsområder, utenforskapets konsekvenser og samfunnssikkerhet .....	84
5.2 Bør dette bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende på lokalt nivå? .....	86
5.3 Blir det sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende? .....	88
5.3.1 Brochmann 2-utvalgets implikasjoner .....	89
5.3.2 Flyktningseksjonen og avdeling for beredskap og samfunnsutvikling .....	91
5.3.3 Enhet for kriminalitetsforebygging (FF) .....	93
5.4 Multikulturalisme som en del av integreringsstrategien lokalt og nasjonalt? .....	95

<b>5.5 Videre implikasjoner .....</b>	<b>100</b>
<b>6.0 Konklusjon.....</b>	<b>104</b>
<b>6.1 Videre forskning og videre implikasjoner .....</b>	<b>105</b>
<b>7.0 Litteraturliste .....</b>	<b>106</b>



# 1.0 Introduksjon

## 1.1 Bakgrunn for oppgaven

Innvandring og integrering, spesielt fra ikke-vestlige land eller såkalte «tredje» verden land, har vært gjenstand for store diskusjoner og uenigheter, samt hatt en viktig plass på dagsordenen i norsk politikk de siste tiårene. Innvandring fra ikke-vestlige land har vakt stor bekymring blant land i Europa det siste tiåret, som ble forsterket etter asylstrømmen i 2015. Innvandring, mottak og integrering av flyktninger har vist seg å være et mer pressende tema foran både arbeidsledighet, økonomisk krise og klimaendringer. Fra å være en debatt om rettigheter og velferdsstatlige utfordringer, har det i større grad blitt en debatt om trusler og trygghet. En av de største bekymringene har handlet om det nasjonale samholdet i et land, og hvorvidt man kan opprettholde dette og samtidig hindre at samfunnet blir mer segregert og konfliktfylt ved masse migrasjon fra ikke-vestlige land.

Norge har mottatt flyktninger og asylsøkere i hvert fall fra 1700-tallet, hvor jødene muligens er det mest kjente tilfellet. Imidlertid har de fleste innvandrere i Norge vært fra Skandinavia eller andre rike, vestlige land frem til begynnelsen av 1970-tallet. I tillegg var flesteparten fra land som baserte seg på et kristent fundament. På 70-tallet hadde man et hopp i arbeidsinnvandrere fra Pakistan, men disse var i beskjedent antall i forhold til i dag. I løpet av 80-tallet økte antall flyktninger og asylsøkere, som var et nytt historisk fenomen. Disse kom i større grad fra land tilhørende den «tredje verden», og antallet har fortsatt å øke frem til i dag (Tjelmeland & Brochmann, 2003). I tillegg til flyktninger som kommer, har man også familiemedlemmer som kommer gjennom familieinnvandring. Personer med flyktningbakgrunn utgjør 4 prosent av Norges befolkning og 30 prosent av alle innvandrere i Norge. Teller man med flyktingers familieinnvandrede, utgjør denne gruppen til sammen omtrent 40 prosent. De fleste er fra Somalia, etterfulgt av personer fra Irak og Eritrea (Enes, 2017). Med denne demografiske forandringen, har også bekymringen og utfordringen rundt utenforskap, kriminalitet og sosial uro økt, slik som man har sett i Sverige.

Tiltakende bekymringer og utfordringer handler om at flyktninger fra krigsherjede og ustabile land med andre religiøse og kulturelle forutsetninger, samt et lavt utdanningsnivå, ofte har

vansker med å tilpasse seg det norske samfunnet. Dette gjør at de blant annet kan havne i utenforskap. Det kan virke som om flyktninger fra noen områder er vanskeligere å integrere enn andre, som kan føre til at disse har større risiko for å falle utenfor det norske majoritetssamfunnet (NOU 2017:2). Dette innebærer blant annet at man ikke deltar i arbeidslivet, på sosiale arenaer og i sivilsamfunnet generelt, slik som majoritetsbefolkningen. På disse arenaene lærer man ulike verdi- og normsett som ligger til grunn og er essensielle i det norske samfunnet, slik som likeverd, likestilling, åpenhet etc. Hvis flyktninger som ikke er vant med disse grunnleggende forutsetningene ikke deltar i det norske fellesskapet, kan disse menneskene danne subkulturer hvor det utvikles en større aksept for blant annet praktisering av illiberale verdier og kriminell atferd (Sanandaji, 2017).

Begrepet «utenforskap» har en stor tolkningsrekkevidde og kan beskrive mye. Kort fortalt betegner selve definisjonen mennesker eller grupper som står utenfor samfunnet (KS, 2016). Begrepet er ikke kun knyttet til innvandring og integrering, men brukes på mange samfunnsområder. Det svenske oppslagsverket «Nationalencyklopedin» definerer utenforskap som «å stå utenfor deler av fellesskap i hjemme-, arbeids-, kultur- eller samfunnsliv, mellom medlemmer av et land, folk, etc.» (Sanandaji, 2017). Begrepet er relativt åpent, og kan tolkes ulikt av forskjellige personer ettersom det ikke har en presis teoretisk definisjon. I denne sammenhengen vil jeg fokusere på *manglende integrering* som hovedårsak til at personer faller utenfor. Med integrering menes innlemmelsen av innvandrere i majoritetssamfunnet, hvor regjeringens overordnede mål for integrering er at alle som bor i Norge skal få bruke ressursene sine og bidra til fellesskapet (Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, 2015).

Det er viktig å anerkjenne at utenforskap ikke er etablert som fagterm, men knyttet til andre sosiologiske begreper. Utenforskap kan være både en konsekvens av manglende integrering (som vil bli belyst senere), men også en tilstand som kan føre til andre konsekvenser. For eksempel kan resultatet av utenforskap være normløshet, som beskrevet av Émile Durkheim, hvor individers atferd i liten grad blir regulert av samfunnet. Hvis utenforskap kjennetegner hele grupper, kan det oppstå såkalte «parallele samfunn» og segregering. Her ser vi at utenforskap kan være tilknyttet enkeltindivider, men også hele områder (Tjora, 2018). For eksempel viser noen deler av Oslo slike tendenser, hvor det har blitt utviklet egne sub-kulturer, regler og

kodekser som i ytterste konsekvens kan medføre brudd på norsk lov, økt kriminalitet og økt sosial ustabilitet.

Dette gir grunn til å spørre om ikke innvandrings- og integreringsfeltet i forhold til utenforskap kan oppfattes som relevant for samfunnssikkerheten. At flyktninger og deres familieinnvandrede blir bosatt i Norge er selvsagt ikke et samfunnssikkerhetsproblem i seg selv, men ulike utfordringer og problemer som manglende integrering og utenforskap bringer med seg gir et grunnlag for å se dette i sammenheng. Samfunnssikkerhet blir ofte definert som, «*den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger*» (Engen et al., 2016). Historier og statistikk fra Sverige, Frankrike og Tyskland har vist et bilde av hva som kan skje med et samfunn hvor integrasjonen går dårlig, hvor det har utviklet seg et betydelig antall «utenforskapsområder». Disse områdene har en stor andel av innvandrere og flyktninger (spesielt ikke-vestlige), og preges i større grad enn vanlige områder av sosial uro og ustabilitet (f. eks bilbranner, steinkasting og narkotika), økt kriminalitet og vold, arbeidsledighet, mistillit til viktige samfunnsinstitusjoner (f. eks politiet) og økte sosiale og økonomiske forskjeller i forhold til øvrig befolkning (Sanandaji, 2017). Hvis viktige samfunnsinstitusjoner slik som politiet mister autoritet, vil dette kunne utgjøre en stor trussel mot samfunnssikkerheten og tilliten innad i samfunnet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

Journalist Jørgen Gilbrant skriver i Dagbladet at tall fra Oslo viser at byen er i ferd med bli svært segregert, som skaper uro, også i andre deler av landet. På grunn av dette frykter mange at det kan utvikles parallelle samfunn (Gilbrant, 2019). På en annen side antas det at bosettingspolitikk og størrelse er viktige årsaker til at slike tilstander er langt vanligere i Sverige enn i Norge. I Norge får blant annet ikke flyktninger velge selv hvor de vil bosette seg, slik som i Sverige (NOU 2017:2). Likevel står også det norske samfunnet ovenfor store utfordringer på grunn av endringer i demografien. Brochmann 2-utvalget har uttrykt tegn til bekymring, spesielt i forhold til at økt økonomisk ulikhet i samspill med kulturelle forskjeller kan være truende for samfunnsmodellens legitimitet (NOU 2017:2, s. 11). For å få til bedre integrering og forebygging av utenforskap hos flyktninger, er det essensielt at man adresserer de grunnleggende årsakene til at utenforskap oppstår, og ikke kun behandler symptomene (Hauglie, Horne, Høie & Røe

Isaksen, 2017).

## **1.2 Hvorfor ønsker denne oppgaven å fokusere på hvorvidt integrering og utenforskap er relevant sett fra et samfunnssikkerhetsperspektiv?**

De siste ti årene har man hatt en økning i antall Stortingsmeldinger, offentlige utredninger og rapporter som detaljert beskriver samfunnsøkonomiske konsekvenser av innvandring i Norge, både positive og negative. I tilknytning til flyktninger, har ulike tiltak blitt foreslått, hvor flesteparten omhandler introduksjonsprogrammet, større kvalifisering og mer arbeidsretting for «bedre integrering». I mange av disse utredningene og rapportene nevnes det ofte ord som «utenforskap», «marginalisering», «polarisering», men det finnes svært få dokumenter som tar dette opp fra et mer helhetlig samfunnssikkerhetsperspektiv/sikkerhetsforebyggende perspektiv. Brochmann 2-utvalget var derimot et av de første utvalgene til å eksplisitt konkretisere at sosioøkonomisk, kulturell og verdimessig ulikhet kan bli et anliggende – og kilde til konflikt (NOU 2017:2, s. 168). Målet med denne oppgaven er å belyse hvorvidt disse feltene kan ses i sammenheng, samt belyse om integrering og forebygging av utenforskap er et samfunnssikkerhetsanliggende hos ulike aktører som arbeider med dette.

I tilknytning til dette, vil jeg undersøke hvordan lokale aktører og myndigheter, samt offentlige utredninger forholder seg til begreper som «multikulturalisme» og «assimilering», og om dette kan være en mulig årsak til hvorvidt integrering og utenforskap blir sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende eller ei. På et viktig plan handler multikulturalisme versus assimilering om hvorvidt man ser på etnisk, religiøs, kulturell og verdimessig diversitet som et gode eller et onde. Hvis man ser på disse tingene som et prinsipielt gode, kan det muligens antas at samfunn som har større innslag av en multikulturalistisk diskurs lar være å ta tak i ulike problemer og utfordringer hvis de er av verdimessig, kulturell eller religiøs karakter. I forlengelsen av dette kan man stille spørsmål ved om det samfunnssikkerhetsmessige aspektet ikke kommer godt nok frem hvor en slik tilnærming er rådende. Og hvordan skal man eventuelt håndtere en tilnærming hvor man har en stor grad av toleranse og aksept for verdier og holdninger som i neste omgang kan gjøre personer mer disponert til å havne i utenforskap?

Noen land i Europa, slik som Sverige, har omfavnet multikulturalismen som ideologi i sin nasjonale politikk, mens man i Norge de siste årene har forsøkt å ha en slags middelposisjon, «integrering», hvor man både ønsker mangfold velkommen, men viser til grenser for toleranse. Grensene mellom assimilering, integrering og multikulturalisme er imidlertid ikke alltid klare, spesielt i praksis, som vil diskuteres videre i oppgaven.

### 1.3 Problemstilling

I oppgaven ønsker jeg å legge til grunn en tredelt problemstilling for å bedre gripe tak i kompleksiteten og sammenhengen mellom integrering, utenforskap og samfunnsikkerhet. Denne kan formuleres i form av følgende spørsmål,

*«Er det slik at integreringspolitikken med tilknytning til flyktninger og deres familieinnvandrede kan bli sett på som et samfunnsikkerhetsanliggende?»*

*«Er det i tilfelle et samfunnsikkerhetsanliggende kun på nasjonalt nivå, eller har lokale aktører også en rolle i dette arbeidet?»*

*«I hvilken grad blir det i dag faktisk oppfattet som et lokalt samfunnsikkerhetsanliggende, og hvordan blir det eventuelt håndtert (på ulike områder) av lokale aktører og myndigheter som jobber med integrering og utenforskap?»*

Det første spørsmålet har jeg så vidt gått inn på innledningsvis, hvor dette vil bli dratt videre i både teori- og empirikapittelet. I teorikapittelet ønsker jeg å belyse om man eventuelt kan forstå integreringspolitikk som et samfunnsikkerhetsanliggende fra et teoretisk standpunkt, mens jeg i empirikapittelet vil se på hvorvidt man i offentlige utredninger (primært Brochmann 2-utvalget) oppfatter denne sammenhengen.

Den andre delen av problemstillingen vektlegger lokale aktører sin rolle i integrerings- og samfunnsikkerhetsarbeid. Når man skal forebygge utenforskap og tilknyttede problemer hos flyktninger, er det viktig å starte tidlig i integreringsprosessen. Denne starter for fullt når

flyktningene blir bosatt i en kommune, hvor det antas at det lokale apparatet har en av de viktigste jobben med integrering av innvandrere (Helgesen, 2016). Mer konkret ønsker jeg å se på ulike aktører og myndigheter i en kommune som antas å være viktige for integrering og forebygging av utenforskap, og om dette arbeidet er av samfunnssikkerhetsmessig relevans på et lokalt nivå. Dette spørsmålet vil også være relevant i både teori- og empirikapittelet.

Den siste delen av problemstillingen vil bli belyst i empiri-kapittelet, ettersom det er innsamlet data ved hjelp av intervju og dokumentanalyse som skal danne grunnlag for å kunne svare på dette. Her ønsker jeg å få frem hvorvidt integrering og forebygging av utenforskap faktisk forstås som et lokalt samfunnssikkerhetsanliggende hos ulike relevante lokale aktører. I forlengelsen av dette ønsker jeg å se på hvordan man håndterer sammenhengen mellom disse to områdene, i form av hva som legges vekt på i integreringsarbeidet, hvorvidt man har et overordnet perspektiv på samfunnssikkerhet og integrering etc. Sistnevnte vil legges vekt på ettersom integrering og forebygging av utenforskap ikke kun handler om enkeltindivider, men vil påvirke samfunnet som helhet. Som nevnt over kan samfunnssikkerhetsrelaterte utfordringer og problemer oppstå hvis flyktninger havner i utenforskap, som gjør at det er relevant å stille spørsmål om aktører og myndigheter som arbeider med integrering også bør ta hensyn til samfunnssikkerhetsaspektet i sitt praktiske arbeid.

I tillegg ønsker jeg å få svar på to forskningsspørsmål, som også bør ses i sammenheng med den tredelte problemstillingen,

FS1: Er det slik at en tilbøyelighet til en større assimileringstankegang eller multikulturalistisk tankegang i integreringspolitikken har utslag på hvorvidt dette oppfattes som relevant for samfunnssikkerheten?

FS2: Hvordan gjenspeiles nasjonale retningslinjer og overordnede dokumenter i det lokale arbeidet som blir gjort på dette området?

Det første forskningsspørsmålet kan ses i sammenheng med siste delspørsmål i problemstillingen, *«I hvilken grad blir det i dag faktisk oppfattet som et lokalt samfunnssikkerhetsanliggende, og hvordan blir det eventuelt håndtert (på ulike områder) av*

*lokale aktører og myndigheter som jobber med integrering og utenforskap?»*. I oppgaven ønsker jeg å se på begrepene multikulturalisme, integrering og assimilering, og hvorvidt vektlegging av en type politikk virker inn på tilbøyeligheten til å se integrering og samfunnssikkerhet i sammenheng, både i nasjonale offentlige utredninger og hos lokale aktører. Dette forskningsspørsmålet vil senere bli drøftet i kapittel 5.0, i lys av både teori og empiri.

Det andre forskningsspørsmålet kan ses som et underspørsmål til både delspørsmål to og tre i problemstillingen. Ved å studere viktige nasjonale utredninger på området, vil jeg å se på om den overordnede tankegangen gjenspeiles i lokale retningslinjer, praktisk arbeid og synspunkt. I tilknytning til delspørsmål to, kan man stille spørsmål ved hvorvidt det lokale kun følger nasjonale retningslinjer og om lokale aktører egentlig har et eget standpunkt i forbindelse med integrering og samfunnssikkerhet. I forhold til delspørsmål tre, er det relevant å se på hvorvidt nasjonale retningslinjer og utredninger påvirker lokale aktører til å se, eller ikke se, på integreringspolitikk som et samfunnssikkerhetsanliggende. Dette vil drøftes i både empiri- og drøftingskapittelet (5.0).

#### **1.4 Avgrensning**

Oppgavens fokus vil primært ligge på flyktninger og deres familieinnvandrede fra ikke-vestlige land, ettersom disse har hatt større problemer enn andre innvandrergupper med å integrere seg (NOU 2017:2). Av disse to gruppene, vil hovedfokuset ligge på flyktninger, men hvor familieinnvandrede vil nevnes i viktige sammenhenger. Denne oppgaven vil fokusere på Stavanger kommune, med hovedvekt på aktører som Flyktningseksjonen, politiet og kommunens avdeling for beredskap og samfunnsutvikling. Man har også andre viktige aktører i dette arbeidet, slik som skolene, frivillige aktører, næringslivet etc, men på et overordnet nivå anser jeg imidlertid kommunen og politiet som de viktigste aktørene.

Imidlertid vil jeg presentere og drøfte dokumenter som ikke er ment for kun lokale forhold, slik som Brochmann-utvalgene. Det er imidlertid meningen at disse skal være et hjelpemiddel til å bedre forstå lokale forhold, ettersom nasjonale dokumenter og strategier vil påvirke og gi retningslinjer for lokalt arbeid.

## 2.0 Teori

I dette kapittelet ønsker jeg å presentere mitt teoretiske rammeverk som skal belyse problemstillingen og gi et innblikk i hvorfor dette er relevant. Først og fremst vil hensikten med kapittelet være å belyse og delvis besvare delproblemstilling en og to. Jeg vil først utdype hva som menes med samfunnssikkerhet, samt hva jeg mener er relevant på dette området. Deretter vil jeg forklare nærmere hvordan utenforskap kan forstås, samt ulike årsaker og konsekvenser. Til slutt vil jeg gjøre rede for hva integrering er, og hvordan man på fem områder kan bedre integreringen, og deretter forebygge utenforskap og tilknyttede problemer. Kapittelet følger en slik oppbygning ettersom jeg først og fremst ønsker å forklare hva samfunnssikkerhet er, og deretter hvorvidt ulike aspekter og områder ved integrering og utenforskap kan knyttes til dette.

### 2.1 Samfunnssikkerhet og risiko

Samfunnssikkerhet vokste frem som begrep etter den kalde krigen. Det store spørsmålet var, hvordan skal man organisere samfunnet på en måte som minker risikoen for farlige situasjoner og kriser? Etter den kalde krigen var truslene og farene mindre tilknyttet krig, og mer tilknyttet egenproduserte trusler i det moderne samfunnet (Engen et al., 2016, s. 37). Det norske samfunnet oppleves som trygt for de fleste av oss, likevel oppstår det trusler og farer som samfunnet må ta tak i. Disse truslene er ofte komplekse og involverer mange aktører samtidig. De kan eksempelvis ha sitt utspring i natur og klima, i mennesker og teknologi, i kritisk infrastruktur eller i *konflikt og kriminalitet*. Disse truslene gjør samfunnet mer sårbart, og stiller nye krav til planlegging og iverksetting av tiltak for å gjøre samfunnet robust. Robusthet vil gjøre samfunnet mer egnet til å takle ulike farer og trusler, som igjen kan øke tilliten og samholdet i samfunnet (Engen et al., 2016). Sentralt i samfunnssikkerheten finner man begrepet om risiko. Det finnes flere måter å definere risiko på, men i denne sammenhengen vil det følgende definisjon brukes: «Risiko refererer til usikkerhet om og alvorligheten av hendelser og konsekvenser (eller resultater) av en aktivitet med hensyn til noe mennesker verdsetter» (Engen et al., 2016). I dette tilfellet vil risikoen være økende konflikt, ustabilitet, kriminalitet, sosial uro etc.



### 2.1.1 Tillit

Tilliten til sentrale samfunnsfunksjoner er et viktig tema når man ønsker å forstå hvordan mennesker oppfatter ulike trusler og risikoer, og hvordan samfunnet evner å takle disse. For å kunne opprettholde et robust samfunn, er tillit sentralt ettersom ulike trusler og farer alltid inneholder en viss grad av usikkerhet. Jo mindre man vet om en trussel eller risiko, jo mer er ulike samfunnsinstitusjoner avhengige av tillit. Tilføring av kunnskap kan redusere usikkerhet, mens tillit kan gjøre usikkerhet mer akseptabel (Engen et. al, 2016, s. 49).

Noen av kjerneelementene i tillitsrelasjoner kan ses i sammenheng med kjerneelementer i samfunnssikkerhet. Vi kan tenke oss to personer eller to organisasjoner, A og B. Først og fremst har man *sårbarhet* hos den som gir tillit (A). Man har også *risiko* ved å eksponere sårbarheten ovenfor den som mottar tilliten (B). Og som nevnt kort over, vil man også ha *usikkerhet* i tilknytning til et utfall/situasjon – i dette eksempelet ettersom A ikke kan kontrollere B sin respons. Tillitsbeslutningen i eksempelet ovenfor vil ofte bli basert på en risikovurdering som inneholder primært tre faktorer. Først og fremst vil A se på B's tillitverdighet, som omhandler intensjoner, midler og kompetanse. Deretter ser man på potensielt skadeomfang i tilfellet man feilbedømmer B, og til slutt ser man på ytre faktorer som kan påvirke de to første faktorene. Utfallet (tillit eller mistillit) blir på den måten et uttrykk for A's risikooppfatning (Juhl, 2018).

I tillegg kan sosial tillit sies å være en overordnet kritisk samfunnsfunksjon, ettersom lav sosial tillit kan være en alvorlig trussel mot samfunnets funksjonsevne. Studier har sett korrelasjoner mellom høye nivåer av sosial tillit og demokratisering, vilje til samarbeid, velfungerende samfunnsinstitusjoner, respekt for menneskerettigheter, økonomiske investeringer og vekst, vilje til fredelig konfliktløsning – samt lave nivåer av vold og kriminalitet. På den andre siden kan mistillit negativt påvirke disse forholdene (Juhl, 2018).

### 2.2 Hva er utenforskap?

Som nevnt i innledningen, vil utenforskap si å stå utenfor majoritetssamfunnet på ett eller flere viktige områder. Man kan definere utenforskap som «å stå utenfor deler av fellesskap i hjemme-, arbeids-, kultur- eller samfunnsliv, mellom medlemmer av et land, folk, etc.» (Sanandaji, 2017). I

dagligtalen blir utenforskap gjerne sett i sammenheng med manglende sosial tilknytning til samfunnet rundt. I motsetning til ensomhet, som beskriver den individuelle opplevelsen av å mangle og savne sosiale relasjoner og tilknytning (psykologisk), blir utenforskap brukt mer strukturelt om manglende sosiale koblinger i samfunnet (sosiologisk). Utenforskap skjer både på individ- og gruppenivå, for eksempel i tilknytning til innvandrere (Tjora, 2018). På individnivå kan utenforskap vise seg ved at enkelte personer har et avvikende perspektiv på hvordan man skal leve, som står i motsetning til majoritetens levemåte når det gjelder arbeid, kultur eller samfunnsliv.

På et gruppenivå, vil innvandrere som er i utenforskap i mindre grad delta i samfunnet med majoritetsbefolkningen. Dette kan føre til svak deltakelse i fellesskapet og mistrivsel blant individer, hvor det fra et overordnet perspektiv kan føre til sosiale og kulturelle spenninger og mistillit i samfunnet (NOU 2017:2, s. 165). Hvis utenforskap kjennetegner hele grupper, kan det oppstå såkalte «parallele samfunn» og segregering (Tjora, 2018). Dette kan som nevnt føre til at slike grupper utvikler egne subkulturer, kodekser og regler som kan resultere i økt kriminalitet og økt sosial ustabilitet, som igjen kan være et samfunnssikkerhetsanliggende.

Utenforskap, segregering, marginalisering og manglende tilhørighet er en motsetning til integrasjon, tilhørighet og inkludering. På den måten kan man si at flyktninger og innvandrere som ikke blir godt nok integrert i samfunnet, kan havne i utenforskap på ulike områder, som også kan føre til tilknyttede problemer. Videre i oppgaven vil det fokuseres på manglende integrering som hovedårsak til utenforskap hos flyktninger (og deres familieinnvandrede), selv om årsakene til utenforskap kan være mange og sammensatte. Først og fremst vil jeg presentere ulike årsaker og konsekvenser av utenforskap som kan ha implikasjoner for samfunnssikkerheten.

## **2.3 Årsaker til utenforskap**

### **2.3.1 Sosioøkonomisk dimensjon**

Samfunnsøkonomen Tino Sanandaji, sammen med mange politikere og forskere mener at mangelen på arbeid er en essensiell faktor som bidrar til utenforskap (Sanandaji, 2017, 134, Kunnskapsdepartementet, 2016). Årsakene til at flyktninger havner utenfor arbeidslivet kan være

mange og sammensatte, men én faktor kan være bagasjen de har med seg fra hjemlandet. Som nevnt tidligere, kommer disse ofte fra fattige land hvor et mange har lav eller ingen utdannelse når de kommer til Norge. I tillegg kan deres kulturelle og verdimesige bakgrunn spille inn, hvor et tradisjonelt kvinnesyn kan hindre kvinnen i familien til å arbeide (Taraku, 2016, s. 118). En annen faktor er at Norge stadig mindre trenger ufaglært arbeidskraft, som gjør at flyktningers utgangspunkt blir enda vanskeligere når de har lav utdannelse (lav «employability»). Vedvarende lavinntekt som følge av dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet er også en mulig årsak til utenforskap.

Det finnes dog store variasjoner mellom landene som flyktingene kommer fra. Noen grupper kan trenge mer hjelp enn andre, og muligens med en annerledes tilnærming enn man har hatt til andre grupper. For eksempel har flyktinger fra Iran, Etiopia og andre land i Afrika langt bedre resultater enn flyktinger fra Somalia og Irak når det gjelder integrasjon i arbeidslivet etter fullført introduksjonsprogram (Tronstad, 2015, s. 48). Dette er svært viktig å ta høyde for når man arbeider med forebygging av flyktinger som faller utfor samfunnet. Man kan også ta et eksempel fra henholdsvis flyktinger fra Vietnam og Somalia. Førstnevnte ses på som noen av de best integrerte flyktingene i samfunnet, hvor man har lav arbeidsledighet og høy utdanningsprosent. De fleste flyktingene fra Vietnam kom etter 1982. Somalierne derimot kommer dårlig ut på flere av indikatorene som evaluerer integreringen, hvor de scorer svært lavt på utdanning, inntekt og valgdeltagelse. I tillegg er de også overrepresentert på kriminalstatistikken (Mauren, 2015).

### **2.3.2 Det kulturelle og verdimesige aspektet**

Den ovennevnte sosioøkonomiske dimensjonen hvor innvandrere skal bli selvhjulpne bidragsyttere blir ofte sett på som den viktigste for integreringen, men integrering på det kulturelle og verdimesige aspektet blir stadig viktigere. Andre verdier, samt kulturelle og religiøse forutsetninger kan også være årsaker til at flyktinger havner utenfor majoritetssamfunnet. Likestilling, ytringsfrihet og livssynsfrihet er verdier det norske samfunnet setter høyt, men som for mange flyktinger kan være svært ukjent. Flyktinger som ikke ønsker eller klarer å tilpasse seg disse verdiene kan havne i utenforskap og føle seg marginalisert og

ekskludert fra majoritetssamfunnets kultur- og samfunnsliv, ettersom samfunnet har en grense for toleranse (Taraku, 2016, s. 73-102).

Eksempelvis ser vi kvinner som har kommet fra sterke mannsdominerte samfunn ofte står i fare for utenforskap. Lav eller ingen utdanning kjennetegner ofte disse kvinnene, og det blir enda vanskeligere når de møter andre barrierer som sosial kontroll. Dette kjennetegner ofte land som Somalia, Eritrea og Afghanistan, hvor det gjerne legges vekt på andre verdier og andre kulturelle og religiøse forutsetninger enn nordmenn har, som gjør at kvinner holdes hjemme. Det norske samfunnet har enda ikke klart å løse denne utfordringen, ettersom en stor del av problemet tilhører privatsfæren og hjemmet. Dette fører til at kvinnekampen i samfunnet forblir lav blant flyktningkvinner – som vil ha konsekvenser for integrering av barna og kan føre til langsiktig utenforskap for alle parter (Taraku, 2016, s. 78).

Dette fører til det neste viktige punkt, utenforskap hos barn og ungdom med fluktbakgrunn. Barn og unge kan også bli påvirket av foreldrene sine (illiberale) verdier, holdninger og religiøse overbevisninger. Dette kan forsterkes av psykologiske og sosiale mekanismer, slik som sinne, frustrasjon og mistillit som ofte følger ved å flytte til et nytt land, hvor mange flyktninger i tillegg kan ha traumer og psykiske problemer. Psykologiske og sosiale mekanismer kan også opptre alene, og skape utenforskap av seg selv ved at den nye kulturen og situasjonen oppfattes som overveldende, slik at man trekker seg tilbake (Eriksen, 2010). Foreldrene eller barna selv kan da søke etter å kun samhandle med sine «egne», som gjør at både foreldre og barn holdes i en «innvandrerrets» som også kan føre til utenforskap. Dette kan igjen forsterkes av at man samhandler med personer som allerede er i utenforskap.

### **2.3.3 Segregering**

Segregering kan forsterkes av sosioøkonomiske problemer, hvor ressursfattige personer lever i nærheten av andre ressursfattige personer. Dette har også sammenheng med ustabilitet, kriminalitet og parallellsamfunn (Sanandaji, 2017, s. 110). I tillegg kan «selv-segregering» oppstå. Alden og Hammarsedt (2016) skriver også at:

«Å leve i områder med en høy andel utenlandsfødte kan på grunn av manglende tilgang til verdifulle kontakter forverre arbeidsmarkedsresultatet blant innvandrerne. Mye taler derfor for at utenlandsfødtes muligheter til å lykkes i arbeidsmarkedet forringes av å bo i områder med en høy andel utenlandskfødte naboer, siden utenlandsfødte generelt har dårligere tilgang til nettverk og kontakter enn befolkningen for øvrig. Dette forsterker boligsegregering, og det blir også vanskeligere for disse personene å få tilgang til bedre sosiale nettverk» (Ibid).

Risikoen for segregering trenger derfor ikke kun å bli sett i sammenheng med bosted, men også i forhold til sosial krets, altså hvem man omgås med. I Oslo har man blant annet skoler uten en eneste person med norsk som morsmål, og disse vokser i omfang. Dette er såpass nytt at man enda ikke har klart å utrede konsekvensene av dette, men det ses på som en fremvoksende utfordring.

## **2.4 Konsekvenser av utenforskap**

### **2.4.1 Sosial uro, ustabilitet og ekstremisme**

Dersom flyktninger har lav deltakelse på ulike områder sammen med majoritetsbefolkningen, kan dette skape store sosioøkonomiske forskjeller. Dette kan på sikt skape sosial uro og ustabilitet. En forskningsartikkel fra Psykologisk institutt ved Universitetet i Oslo har vist til at mer ulikhet baner vei for mer voldelige og ekstreme holdninger. Studien tyder på at jo større ulikhet det er i samfunnet, jo større er risikoen for vold, rasisme og ekstremisme. Selv om Norge har vært i verdenstoppen i sosial likhet og stabilitet, tyder imidlertid tall på at ulikhetene øker også her. Blant annet økte forskjellen mellom fattig og rik mellom 2013 og 2015 i Norge med 9,7 prosent (Thomsen & Kunst, 2017).

Når det gjelder ekstremisme, er fellesfaktoren utenforskap for svært mange. Det kan eksempelvis være at man ikke passer inn, følelsen av å mislykkes på skolen, blant klassekamerater, i arbeidslivet, i lokalmiljøet eller samfunnet generelt. Disse personene kan også oppleve relasjonelle utfordringer med å knytte seg til allerede etablerte sosiale grupper. Positive faktorer i familieforholdene kan være en beskyttelsesfaktor – til tross for mange negative faktorer ellers i

livet. Imidlertid kan enkelte faktorer i familien også være en risiko, som eksempelvis vold, omsorgssvikt, rusmisbruk og ekstremisme hos familiemedlemmer (Regjeringen, 2015).

#### **2.4.2 Illiberale praksiser**

Manglende integrering og utenforskap i det norske samfunnet kan føre til at flyktninger praktiserer illiberale praksiser de er vant med fra hjemlandet, slik som kjønnslemlestelse, tvangsekteskap og negativ sosial kontroll. I tillegg ser man at en kombinasjon av religion, tradisjon, lav utdanning, lav yrkesdeltakelse og dårlige levekår blant minoriteter samlet kan skape sosiale realiteter som påvirker holdninger i majoriteten. Dette kan virke inn svært dårlig på tilliten mellom minoritet og majoritet. Majoritetssamfunnet kan føle på sinne og frustrasjon som følge av at det «uakseptable» skjer i deres samfunn (spesielt hvis det har en religiøs tilknytning), og ta avstand fra minoritetsbefolkningen generelt (NOU 2017:2). På den andre siden kan minoritetssamfunnet oppleve dette som angrep på deres identitet og levemåte, og trekke seg enda mer tilbake, hvor «parallele» samfunn kan bli en realitet.

#### **2.4.3 Levekårsproblemer, kriminalitet og vold**

Det er vanskelig å si noe om høyere kriminalitet som følge av flyktninger. Dette handler om endringer i målinger, endringer i anmeldelsestilbøyelighet, kausale virkninger osv. For eksempel kan antallet rapporterte kriminelle handlinger bli påvirket av endringer i lover og gjeldende normer. I tillegg finnes det store mørketall, spesielt i forhold til seksualforbrytelser, vold og tvangsekteskap (Sanandaji, 2017). Det man derimot kan si noe om, er at sosial stabilitet kan bli utfordret ved et økende antall flyktninger med den bagasjen de har, andre verdier og kulturelle og religiøse forutsetninger som bryter sterkt med majoritetssamfunnets normer. Dette kan også forsterkes av økende sosioøkonomisk ulikhet og fattigdom blant flyktninger.

At fattige personer oftere registreres for kriminalitet, er godt kjent og veldokumentert (Sanandaji, 2017, s. 172). Imidlertid har to av de mest anerkjente studiene om kriminalitet og årsakssammenheng vist til at forholdet mellom sosioøkonomiske faktorer og kriminalitet ikke dreier seg om direkte årsakssammenhenger – der fattigdom fører til mer kriminalitet – men om dyptliggende familiefaktorer (Sariaslan et al., 2014). Konklusjonen i studien viser til at underliggende familiefaktorer som deles av slektninger i større grad forklarer hvorfor noen blir

kriminelle. Disse risikofaktorene antas å inkludere blant annet psykiske lidelser, kulturelle faktorer (eksempelvis machokultur), rusmisbruk, aggressivitet, dårlige familierelasjoner og familiestruktur, kriminelle familiemedlemmer og venner (Sanandaji, 2017).

Det er imidlertid en mulighet at sosioøkonomiske problemer forsterker sannsynligheten for å begå en forbrytelse. Det er også en sterk sammenheng mellom arbeidsledighet og kriminalitet, ettersom de samme egenskapene og atferden som øker risikoen for arbeidsledighet, også øker risikoen for forbrytelser (Sanandaji, 2017, s. 179). Disse individuelle faktorene er blant annet lav utdanning, lavere grad av framtidsorientering, dårlig selvkontroll, mangel på sosial kontroll fra omgivelsene, svakere arbeidsmoral, antisosiale verdier etc. Disse faktorene i tillegg til ovennevnte risikofaktorene kan betegnes som lav menneskelig og sosial kapital, som ofte blir overført innen familier og sosiale grupper. Personer og grupper med redusert menneskelig- og sosial kapital har en tendens til å klare seg dårligere økonomisk, og høyere sannsynlighet for å begå en forbrytelse. På denne måten er sosioøkonomiske problemer i likhet med kriminalitet utfallsvariabler for bakenforliggende latente forhold (Sanandaji, 2017, s. 178).

## **2.5 Integrering som problemløser**

De ovennevnte utfordringene og problemene som utenforskap kan føre med seg, kan også presentere ulike trusler for samfunnssikkerheten ved at man får et mer ustabil og konfliktfylt samfunn med større forskjeller – både sosioøkonomisk, verdimeslig og kulturelt. I tillegg vil det ha en betydning for tillitsdimensjonen (som vil bli diskutert videre i empirikapittelet). Selv om dette er komplekse og sammensatte problemer, vil mer kriminalitet, konflikter og ulikhet føre til negative utviklingstrekk i samfunnet som kan påvirke samfunnssikkerheten på ulike måter.

For å forebygge utenforskap er det essensielt at integreringen går bedre. Ettersom min oppgave ønsker å fokusere på lokal integreringspolitikk, vil jeg presentere ulike integreringsområder som det forutsettes at lokal politikk har innflytelse over, i tillegg til utfordringer på de ulike områdene. Ved at man redegjør for ulike risikofaktorer som kan hemme integreringen og være en trusselkilde i fremtiden, kan man på denne måten finne passende tiltak og virkemidler i integreringsstrategien, samt ivareta samfunnssikkerheten. Før ulike risikofaktorer og

integreringsområder blir presentert, er det viktig å få et helhetlig bilde av hva integrering innebærer i norsk kontekst, hvor ulike tilnærminger vil bli belyst og diskutert.

### **2.5.1 Integrering, assimilering eller multikulturalisme?**

Integrering av innvandrere og flyktninger i samfunnet kan ses på som en tilnærming som sier noe om hvordan man skal innlemme innvandrere i majoritetssamfunnet, og begrepet «integrering» er det som har blitt mest brukt i norsk politikk. Omvendt kan man si at dårlig eller ikke-eksisterende innlemmelse av innvandrere i samfunnet kan føre til utenforskap. Integreringsbegrepet kom som en motsats til det som ble kalt assimilasjon på begynnelsen av 1970-tallet. Dette begrepet skulle endre forståelsen av relasjonene mellom majoritet og minoritet.

Assimilering er i større grad en prosess hvor innvandrere vokser inn i et gitt kulturelt fellesskap, hvor de gradvis tilegner seg fellesskapets normer og verdier, hvor de til slutt ikke kan skilles fra majoritetssamfunnet. Her er det minoritetene sitt ansvar å tilpasse seg til majoritetssamfunnet. Derimot baserer integrasjons-prosessen seg på et mer liberalt, kultur- og verdipluralistisk syn, hvor nye individer eller grupper skal innlemmes ved å få en likestilt plassering i forhold til grupper som allerede er etablerte (Brochmann, 2017). På motsatt side av assimileringstankegangen har man multikulturalisme som en sterk motpol, hvor integrering ofte ses på som «mellompunktet» mellom disse to. Begrepene «assimilasjon», «integrasjon» og «multikulturalisme» betyr forskjellige ting ut fra forskjellige tenkemåter og verdier. De tre tilnærmingene har ulikt syn på hva slags samfunn innvandrere skal innlemmes i, samt hva innholdet i selve innlemmingen går ut på (Brochmann, 2017). I praksis, men også i teori, er ikke disse tre tilnærmingene/ideologiene gjensidig utelukkende, men brukes også sammen (Banting & Kymlicka, 2013).

Multikulturalisme som begrep kan bety flere ting. Multikulturalisme kan være et demografisk faktum, altså at flere kulturer lever side om side. Dette sier ikke noe om hvorvidt bra eller dårlig dette er. I norsk politikk har dette ofte blitt omtalt som et «flerkulturelt samfunn» (Knutsen, 2018). Multikulturalisme som et deskriptivt begrep betyr at man kjennetegner et mangfoldig samfunn med ulike kulturelle praksiser, hvor dette blir sett på som verdifullt. Normativt sett går multikulturalisme ut på at staten støtter ulike gruppers rett til egen identitet og kultur, altså politisk og ideologisk (Kobelstein, 2018). På engelsk skilles det ofte mellom begrepene «policy»



og «politics», hvor «policy» omhandler prinsipper og intensjoner som ligger til grunn for politiske valg, mens «policy» betegner den praktiske utførelsen av dem (Knutsen, 2018). Som nevnt har flere land kritisert multikulturalisme, og da spesielt den ideologiske delen. I empirien og drøftingen senere vil det diskuteres i hvilken grad norsk politikk har et innslag av disse tre tilnærmingene/ideologiene.

I Norge har det vært store diskusjoner om hvorvidt multikulturalisme er en rådende diskurs i samfunnet. Multikulturalisme eller det norske flerkulturelle samfunn er et unektelig demografisk faktum. Uenighetene handler derimot om den ideologiske og politiske betydningen. Historieprofessor Terje Tvedt skrev i boken sin «Det internasjonale gjennombrudd» at multikulturalismen har erstattet nasjonsbygging som styringsprinsipp i Norge. På den andre siden har man forfattere og statsvitere slik som Jostein Gripsrud og Sylo Taraku som hevder at Norge aldri har vært et multikulturalistisk land i den forstand at alle kulturer likestilles (Hobbelstad, 2018). Taraku sier at det ikke er noe elite som fører en multikulturalistisk politikk i dag. Han sier videre at det som tidligere kunne bli sett på som multikulturalistiske tilnærming, i hvert fall ble gått vekk fra etter karikaturstriden i 2006. I motsetning til Terje Tvedt, har ikke Sylo Taraku klart å finne en klar «rød multikulturalistisk tråd» i gjennomgangen av ulike stortingsmeldinger og handlingsplaner knyttet til integrering og innvandring. Han hevder heller at dokumentene og meldingene er inkonsekvente, og bærer preg av en manglende ideologisk overbygning (Taraku, 2018). Taraku sier videre at norsk politikk har vært tydelige i sitt samfunnsfundament: demokrati, universelle menneskerettigheter, rettsstat, yringsfrihet, likestilling og likeverd er essensielle prinsipper. Dette gir frihet til kulturelt og religiøst mangfold, men stiller også klare forventninger til innvandrere i Norge (Taraku, 2018).

I nyere tid, hvor det har vært økende utfordringer, motsetninger og dilemmaer tilknyttet multikulturalisme, integrering og assimilering. Samtidig som det norske samfunnet i stor grad har tilrettelagt for et flerkulturelt samfunn med toleranse for kulturell og religiøs egenart, har man i det siste snakket om en økt assimileringstankegang, eller «civic integration» (Brochmann, 2017). De siste par årene har man sett på viktigheten av at den som innvandrer til Norge også har et selvstendig ansvar til å tilpasse seg et nytt samfunn og bli selvhjulpen. Ulike faktorer slik som kultur, bakgrunn og verdier kan vanskeliggjøre dette. På denne måten har krav til kulturell

tilpasning vært et argument både for å lettere integrere flyktninger på andre områder (f. eks arbeidsliv), men også for å forhindre utenforskap og tilknyttede problemer.

*For ordens skyld, vil begrepet «integrering» bli brukt videre når det generelt handler om «innlemmelse av innvandrere i majoritetssamfunnet», ettersom dette begrepet har vært det mest brukte i norsk politikk. Likevel vil integrering og samfunnssikkerhet også bli drøftet i forhold til assimilering og multikulturalisme senere i oppgaven.*

### **2.5.2 Hva er integrering?**

Hva som går under begrepet «integrering» er ikke klart, og det er uenighet i hva som faktisk er «god» eller «dårlig» integrering. Vi kan imidlertid se på hva Regjeringens viktigste mål for integrering er. I følge Regjeringen skal flyktninger lære norsk, komme i arbeid eller utdanning og delta på samfunnets ulike sosiale arenaer (Kunnskapsdepartementet, 2019). Det er dog viktig å understreke at flyktninger kan være i arbeid og være aktive på sosiale arenaer, og likevel være dårlig integrerte sett fra et kulturelt og verdimesig ståsted, som kan være svært problematisk for tilliten i samfunnet. Brochmann 2-utvalget nevner også at dette kan være en kilde til konflikt (NOU 2017: 2). Et eksempel er etnisk segregering, hvor man som regel kun omgås personer av samme etnisitet og forholder seg til kultur, normer og verdier som muligens kan være svært forskjellig fra den øvrige befolkningen sin levemåte (Sanandaji, 2017). Av den grunn kan det argumenteres for at integrering i det norske samfunnet også bør handle om nødvendigheten av å holde fast på visse grunnleggende felles verdier og spilleregler i større grad enn tidligere (Taraku, 2016, s. 73). Dette viser til en assimileringstankegang i større grad. Dette synet støttes også av de klassiske sosiologene, Emile Durkheim og Talcott Parsons, hvor de mente at integrasjon var nært knyttet til sosial orden i et samfunn. Denne ordenen er avhengig av et felles verdi- og normgrunnlag for å kunne opprettholdes (Brochmann, 2017; Durkheim, 1893).

### **2.6 Fem hovedområder lokal integreringspolitikk kan ha innflytelse over**

I denne oppgaven vil jeg fokusere på fem hovedområder der lokale aktører antas å spille en rolle for integreringen: språk, bosetting, utdanning og arbeid, tilpasning til verdier og normer og deltakelse i samfunnet sammen med majoritetssamfunnet. I dette tilfellet vil de to siste områdene

bli presentert i samme kategori. Hensikten med å dele inn i disse fem spesifikke områdene er fordi disse har vært mest vektlagt i stortingsmeldinger, offentlige utredninger og på den politiske dagsordenen de siste ti årene. Ved å få til en god integrering på disse områdene vil man eventuelt kunne forebygge utenforskap, og av den grunn er områdene også relevante sett fra et samfunnssikkerhetsperspektiv. I tillegg kan man si at disse områdene kan ses på som lokalt anliggende, i den forstand at lokal integreringspolitikk presumptivt har innflytelse på utforming, fokus og innhold. Selv om man får overordnede direktiver og retningslinjer fra nasjonalt nivå, samt følger lover og får tildelt ressurser, har det lokale også stor fleksibilitet i hvordan de ønsker å legge opp integreringspolitikken (KS, 2017). Til syvende og sist er det kommunene sin jobb å integrere innvandrere og flyktninger i praksis, ettersom alle flyktninger blir bosatt i kommuner.

De fem områdene vil kunne inneholde både assimilerende, integrerende og multikulturalistiske tilnærminger, som vil avhenge av både lokal integreringspolitikk og praksis, men også påvirkning fra nasjonale fokusområder, retningslinjer og instruksjoner. Hvordan disse områdene legges opp slik at man kan forebygge utenforskap og dets konsekvenser vil avhenge av ovennevnte faktorer, samt tiltak, virkemidler og tilnæringsmåte.

### **2.6.1 Språk**

Å lære seg norsk språk er essensielt for integreringen og tilpasningen i det norske samfunnet. Både myndigheter, arbeidsgivere og innvandrere selv mener at å kunne norsk språk er svært viktig for å bli integrert, både på sosiale arenaer og for å kunne delta i arbeidsliv og utdanning (IMDi, 2015). Flyktninger får opplæring i norsk i introduksjonsprogrammet når de blir bosatt i en kommune, hvor de mottar introduksjonsstønning for å delta i programmet. Læringen avhenger imidlertid i stor grad av flyktningen selv. Vilje og evne til å lære seg et nytt språk er en viktig faktor. Hvis man ikke kan nasjonalspråket som snakkes i landet man bor i, er det større risiko for å ikke delta i sosiale sammenhenger og samfunnet for øvrig. Dette kan føre til at man trekker seg tilbake fra majoritetssamfunnet, som kan ses på som en uønsket utvikling (Barlindhaug, 2017).

### **2.6.2 Bosettingspolitikk og størrelse**

Erfaring har vist at en høy konsentrasjon av flyktninger innenfor samme levekårsone og område

lettere kan føre til segregering (Rogaland Revisjon IKS, 2016). Derfor ønsker man å ha en spredt bosettingspolitikk, som menes med at man bevisst bosetter innvandrere og flyktninger på forskjellige områder. I tillegg til å forebygge segregering og utenforskap, kan man også forhindre «ghettofiseringer» av ulike bydeler. Samtidig er det slik at hvor mange flyktninger som kommer, også spiller en faktor. Uavhengig av om Norge hadde var det beste landet til å integrere innvandrere, hadde man ikke taklet hvis man plutselig fikk en million flyktninger på grensen. Størrelse har vist seg å være et betydelig problem, noe man har sett både i Tyskland og Sverige (Sanandaji, 2017). Kommunestyret i hver kommune bestemmer hvor mange flyktninger de ønsker å bosette, og som regel er tallet omtrent det samme som IMDi ber om. Hvis man mottar et større antall flyktninger enn man klarer å håndtere, kan det fortære oppstå «parallele samfunn», slik Sverige er et eksempel på. I 2017 hadde Sverige 61 «utenforskapsområder» eller «parallele samfunn», og flere titalls utsatte områder, som stadig har fortsatt å øke (Sanandaji, 2017). Her har kriminelle nettverk stor makt og tilstanden i disse delene har blitt beskrevet som steder hvor «lovløsheten råder» (Alayoubi, 2016).

### **2.6.3 Utdanning og arbeid**

Flyktningers utdanningsbakgrunn er svært viktig, og de siste årene har den blitt enda viktigere. Flyktninger med høy utdanning blir mye raskere integrert i samfunnet enn de med lav, dels fordi det norske samfunnet i mindre grad behøver jobber med lave kvalifikasjoner. Andelen jobber som krever lite eller ingen kompetanse synker i Norge og andre skandinaviske land, som gjør at flyktninger er spesielt utsatte for arbeidsledighet. Et argument som ofte har blitt brukt er å skape flere enkle jobber, slik at arbeidsledigheten blant innvandrere synker. I Sverige har man blant annet sett hvordan utallige forsøk med skattelettelser, subsidier og offentlige programmer for å få tilbake enklere jobber i stor grad har mislykkes (Sanandaji, 2017, s. 304). Det kan sies at enkle jobber uten noen type opplæring eller kvalifisering er lav i både Norge og Sverige – som gjør at det blir viktigere å satse på bedre opplæring, kvalifisering og utdanning arbeidsmarkedet har behov for.

Utdanningsbakgrunn til de flyktingene som har ankommet den siste tiden er relativt ukjent, men i følge tall fra SSB har omtrent 47 prosent av syrere som var bosatt i Norge i 2014 kun grunnskole eller ingen utdanning. 25 prosent har videregående opplæring, mens 28 prosent har

høyere utdanning. Irakere og Pakistanere har relativt likt utdanningsnivå som syrere, mens utdanningsnivået til innvandrere fra Afghanistan, Eritrea og Somalia er lavere (Arbeidslivs- og pensjonpolitisk råd, 2016, s. 37). Utdannelsesbakgrunn må også ses i sammenheng med faktorer slik som kultur, ettersom disse kan påvirke hverandre gjensidig.

	Ingen utdanning eller grunnskole	Videregående skole	Høyere utdanning
Befolkning i alt	27	41	32
Innvandrere	30	32	38
Innvandrere fra:			
- Eritrea	66	23	12
- Somalia	76	15	8
- Afghanistan	71	16	13
- Irak	54	22	24
- Pakistan	53	22	25
- Syria	47	25	28

Kilde: SSB

*Figur 1. Utdanningsnivå i prosent av befolkning (16 år og oppover) etter innvandringsbakgrunn, 2014. Fra Flyktninger og arbeid – rapport fra arbeidsgruppe. Av Arbeidslivs- og pensjonpolitisk råd, s. 37*

Hvis man ser på arbeidslivet, anser både forskere og politikere deltakelse i arbeidsmarkedet som en av de viktigste, om ikke den viktigste veien til integrering. Yrkesaktivitet antas å styrke sosial samhandling, bedre språkferdighetene og motvirke utviklingen av parallelle samfunn (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 9). Arbeid ses på som grunnleggende for å skape sosial likhet blant borgere i et samfunn. Sysselsettingen er lavest blant nylig bosatte flyktninger, noe som kommer av at disse personene enda befinner seg i en tilpasningsfase og er som regel i introduksjonsprogrammet. SSB melder imidlertid i sin rapport (2014/6) at det er store forskjeller i forhold til grupper som har en botid på mellom 3 og 5 år, og at det finnes store forskjeller mellom kjønnene. Blant de som har en botid på 4 år, er menn oppe i 57 prosent sysselsatte, mens kvinnene har 34 prosent. Når gruppene har en botid på 8 år og mer blir forskjellene noe innsnevret, men det er først blant dem med botid på 12 år og mer at det kan ses på som en reell tilnærming mellom menn og kvinner. Man kan konkludere med at sysselsettingen starter på et lavt nivå, men de første årene etter bosetting, for så å flate ut eller, for noen grupper, å synke, særlig for menn med lav utdanning (Arbeidslivs- og pensjonpolitisk råd, 2016, s. 33-34; Olsen, 2014).

Hvorvidt flyktninger komme ut i arbeid eller ikke, vil avhenge av flere faktorer. Noen har allerede blitt nevnt i forhold til risikofaktorer tilknyttet arbeidsledighet og kriminalitet. Det vil avhenge av bagasjen de har med seg fra hjemlandet (f. eks utdanning, kultur), samt deres evne til å tilpasse seg det norske samfunnet. Det vil også avhenge av arbeidet til kommunene, eksempelvis arbeidet som blir gjort innad i Flyktningseksjonen, som blant annet innhold i introduksjonsprogrammet. En viktig faktor er i tillegg absorberingskapasitet. Dette er et begrep som ble lansert i Brochmann 2-utvalget, og henspiller på at det norske arbeidsmarkedet må finne plass til flyktninger – mange med svake grunnleggende ferdigheter og liten formell kompetanse (NOU 2017:2).

#### **2.6.4 Tilpasning til normer og verdier og deltakelse i samfunnet**

Tilpasningen til (norske) demokratiske, vestlige og liberale normer og verdier vil avhenge av «bagasjen» en person har med seg fra landet de kommer fra (Tronstad, 2015). Dette gjelder alt fra religiøse, kulturelle og verdimeslige forutsetninger til utdanning og kvalifisering. Verdier, religion og kultur vil kunne påvirke hverandre gjensidig og er ofte knyttet sammen, hvor for eksempel kvinnesyn og likestilling påvirkes av religiøse og kulturelle praksiser i et land. Disse vil også påvirke deltakelsen i samfunnet, og hvorvidt man deltar på sosiale arenaer sammen med majoritetsbefolkningen.

Noen flyktninger kommer også fra såkalte «voldskulturer», hvor vold blir sett på som en problemløser. Psykiske problemer og traumer kan også være en viktig faktor som gjør at noen flyktninger kan ha behov for mer støtte og hjelp enn andre. I tillegg avhenger integreringen også i stor grad at flyktingen selv ønsker å tilpasse seg det norske samfunnet (Tankesmien Agenda, 2015). Nedenfor vil det presenteres ulike risikofaktorer tilknyttet til kultur, verdier og religion som kan hemme integreringen og være truende for samfunnsikkerheten, men også hemme tilknytning til arbeidslivet som har blitt forklart tidligere. Hvis man ikke ønsker å tilpasse seg de grunnleggende normene og verdiene som er en forutsetning i det norske samfunnet, og ikke ønsker å delta på sosiale arenaer, vil man svært vanskelig kunne integreres i samfunnet.

#### **2.6.4.1 Kultur**

*"Culture is at times at the interface of a source of conflict, but it is increasingly synergistic in our current and future social contract. Cultural differences are a nuisance at best, sometimes a disaster, but always present like the air we breathe" (Hofstede, 1980).*

Den nederlandske sosialpsykologen Geert Hofstede har forsket på kultur og laget overordnede kategorier for kulturelle forskjeller. Individualisme og kollektivism er den kategorien som har fått mest oppmerksomhet, og som muligens kan si noe om hvilke verdier som er gjeldende i ulike kulturer. Hofstede sier at individualistiske kulturer kjennetegnes ved et fokus på individet, selvstendighet og selvrealisering. Slike verdier finner man ofte i industrialiserte, moderne og vestlige land, blant annet i Skandinavia. På den andre siden kjennetegnes kollektivistiske kulturer ved at individene står i avhengighet til hverandre og fellesskapet. Familien og fellesskapet står i sentrum. Disse verdiene finner man ofte i Afrika, Sør-Amerika og Asia. Disse to motsetningene kan bli sett på som to poler av kulturell forståelse (Hofstede, 1980, 2001).

Vi har tidligere sett på hvordan ulike faktorer tilknyttet familieforhold kan være avgjørende for utenforskap og kriminalitet. I Norge har man flest flyktninger fra land i Afrika og Asia, som møter en kultur som er svært forskjellig fra sin egen. Dette gjenspeiles spesielt i familieforholdene. Voldsforsker Ragnhild Bjørnebekk sier at noen flyktninggrupper kommer fra kulturer der vold er mer utbredt, og tar det med seg til det norske samfunnet (Zaman, Ogrer & Mengaaen, 2019). Dette kan gjøre integreringen svært vanskelig og kan skape mer kriminalitet og ustabilitet i samfunnet, slik som vi blant annet har sett med økt knivbruk det siste året, spesielt i Oslo.

#### **2.6.4.2 Verdier**

Slik som kulturelle forskjeller, kan også forskjeller i grunnleggende verdier være en faktor som hemmer integreringen. Respekt for menneskerettigheter og norske lover er et minimum, men det norske samfunnet bygger også på noen felles normer og verdier. I NOU 2011:14 ble det definert felles verdier som bør være felles, og som skal danne grunnlag for bedre integrering.

Disse var blant annet demokrati, likestilling, likeverd, toleranse og respekt, økonomisk og sosial likhet og aktiv deltakelse i samfunnet (NOU 2011:14). Dette bygger i stor grad på liberale verdier og prinsipper som står sterkt i vestlige land, hvor ideer som individuelle rettigheter, personlig og økonomisk frihet er essensielle. Som nevnt tidligere kan flyktninger fra «tredje verden» land ofte ha verdier, kulturelle og religiøse forutsetninger som står i strid med essensielle «vestlige» verdier. Dette kan være syn på kvinner, barneoppdragelse, innblanding av religion i politikk etc. Noe av dette kan også gjenspeiles kollektivistiske kjennetegn. For å bedre integreringen på dette området kan man formidle felles verdier på viktige arenaer fra begynnelsen av, slik som i introduksjonsprogram og annen oppfølging, barnehage og skoler (Tankesmien Agenda, 2015, s. 24).

#### **2.6.4.3 Religion**

Levemåte basert på religion har vært en kilde til konflikt og mistillit i det norske samfunnet, spesielt til muslimer. I tillegg kan dette være en risikofaktor som fører til utenforskap og tilknyttede problemer hvis muslimske flyktninger føler at de ikke passer inn i det norske sekulære samfunnet. Statistikk fra SSB viser at innvandringen til Norge har bidratt til en forskyvning fra statskirken til tro og annen religion, og da spesielt Islam (Taule, 2014). I Norge er religionsfrihet viktig, selv om Norge i stor grad er et sekularisert samfunn. Dette har dog vært utfordrende, særlig når det kommer innvandrere og flyktninger som er sterkt religiøse. I Norge er det mye som tyder på at religiøst mangfold ikke er et problem i seg selv, men at prosesser og praksiser knyttet til noen religiøse grupper kan være problematisk for opplevelsen av tillit og samhørighet. Forholdet mellom religionsfrihet og menneskerettigheter er et svært vanskelig tema. På den ene siden forplikter FNs konvensjon å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner og innføring av prinsippet om likestilling. På den andre side er også retten til å praktisere religion en menneskerettighet, men hvor mange tolkninger av religion strider mot like rettigheter og likestilling (NOU 2017:2, s. 174).

### **2.7 Oppsummering og videre implikasjoner**

Dette kapittelet har forsøkt å belyse hvordan samfunnssikkerhet, utenforskap og integrering av flyktninger henger sammen, samt ulike områder hvor lokal integreringspolitikk har innflytelse over, til å bedre integreringen og forebygge utenforskap som kan gi utslag i trusler for



samfunnssikkerheten. Min hensikt med kapittelet var å vise at disse feltene kan og bør ses i sammenheng, og på ett vis forsøker kapittelet å besvare to av delene i min tredelte problemstilling, «*Er det slik at integreringspolitikken med tilknytning til flyktninger kan bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende*»? og «*Er det i tilfelle et samfunnssikkerhetsanliggende kun på nasjonalt nivå, eller har lokale aktører også en rolle i dette arbeidet?*». Ved å vise til hvordan det kan oppstå sosial ustabilitet, konflikt og kriminalitet, parallelle samfunn etc. i et samfunn hvor integreringen går dårlig på ulike områder, har jeg forsøkt å vise hvordan manglende integrering og utenforskap også kan bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende. Dessuten kan det argumenteres for at disse områdene i stor grad er et lokalt anliggende, hvor kommunen og lokale aktører har en rolle å spille, spesielt i det praktiske arbeidet som gjøres. Dette vil også belyses videre i empirikapittelet. I tillegg har jeg forsøkt å belyse tillitsbegrepet i forhold til begrepet «samfunnssikkerhet». Tillit er et stadig viktigere konsept i dagens samfunn, spesielt når det blir mer flerkulturelt og multietnisk, hvor jeg har vist til at noen av kjerneelementene i tillitsrelasjoner kan ses i sammenheng med kjerneelementer i samfunnssikkerhet.

Samtidig vil kapittelet også inngå i en større kontekst (hele oppgaven), hvor de ovennevnte delene av problemstillingen fortsatt vil trekkes videre og være relevante i empiri- og drøftingskapitlene. Imidlertid vil empirikapittelet ha hovedfokus på å belyse den siste delen av problemstillingen. For å belyse hvorvidt det praktiske arbeidet som blir gjort hos lokale aktører også trekker paralleller til samfunnssikkerhetsområdet, vil jeg videre bygge på de fem integreringsområdene, årsaker og konsekvenser av utenforskap og implikasjoner for samfunnssikkerheten. Hvordan de arbeider med de ulike områdene og tar opp utenforskap kan identifisere hvorvidt de mener dette er et samfunnssikkerhetsanliggende, og om de har et mer overordnet perspektiv på områdene integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet. De lokale ansvarsområdene samt områder hvor utenforskap oppstår setter også føringer på valg av aktører i oppgaven. De valgte lokale aktørene har ulike ansvarsområder, hvor jeg har valgt offentlige aktører med ansvar for mottak og oppfølging av flyktninger, aktører med overordnet ansvar for ivaretagelse og håndtering av trusler mot samfunnssikkerheten og aktører med løpende ansvar for håndtering av sosial illegitim uro og kriminalitet.

## 3.0 Metode

I dette kapitlet ønsker jeg å gjøre rede for de metodiske valgene som har blitt gjort for å kunne besvare den tredelte problemstillingen, samt forskningsspørsmålene jeg har stilt. I forrige kapittel forsøkte jeg ved hjelp av et teoretisk rammeverk å vise sammenhengen mellom integreringsfeltet og samfunnssikkerhetsfeltet (samt relevans og lokal betydning), slik at jeg i empirien kunne ha mulighet til å fokusere på hvorvidt, og eventuelt hvordan lokale aktører oppfatter og håndterer dette i praksis. Dokument og intervju har blitt valgt som datagrunnlag, med sikte på kvalitativ analyse.

### 3.1 Forskningsdesign og forskningsstrategi

Oppgavens overordnede formål har fra begynnelsen vært å knytte integreringsfeltet til samfunnssikkerhet, og vise relevans og sammenheng mellom disse to feltene. Min hypotese er at integrering og samfunnssikkerhet sjeldent blir sett i samme kontekst, noe jeg mener behøves. Ulike aspekter ved utenforskap og dårlig integrering blant flyktninger, men også innvandrere generelt, kan føre til trusler for samfunnssikkerheten, slik teorikapitlet har forsøkt å belyse. Teorikapitlet har også presentert fem hovedområder der integrering og forebygging av utenforskap skjer. Disse områdene har lagt grunnlag for intervjuguiden og intervjuene, som vil utdypes nedenfor.

Ettersom det antas at det viktigste integrerings- og forebyggingsarbeidet skjer i kommunene (Helgesen, 2016), ønsker jeg å fokusere på en spesifikk kommune. Oppgaven vil benytte seg av et casestudie av Stavanger kommune for å forsøke å besvare problemstillingen. Begrunnelsen for å fokusere på Stavanger kommune er nærhet, i tillegg at kommunen er på topp 4 når det gjelder hvor mange flyktninger som har blitt bosatt. Casestudier passer godt når man ønsker å besvare spørsmål om «hvordan» og «hvorfor», og til å studere ulike prosesser og aktører. En styrke med denne type forskningsstrategi er at man kan undersøke flere variabler for å forsøke å identifisere hvilke betingelser som må være til stede for å eksempelvis aktivere en handling (George & Bennett, 2005, s. 17-21). Gjennom å studere viktige aktører i en konkret kommune ønsker jeg å få svar på hvorvidt og hvordan disse vektlegger samfunnssikkerhetsaspektet i arbeidet som gjøres, samt om integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet ses i sammenheng.

For å få svar på dette, vil jeg intervjuje ulike aktører med viktig tilknytning til integrering, forebygging av utenforskap og samfunnssikkerhet i Stavanger kommune, samt gjøre dokumentanalyse av offentlige dokumenter som omtaler disse. Dokumentanalysen vil omhandle både overordnede styringsdokumenter, planer, retningslinjer og veiledninger tilknyttet det praktiske arbeidet som gjøres lokalt, men også nasjonale utredninger og stortingsmeldinger. Å analysere nasjonale dokumenter i tillegg begrunnes med at disse setter føringer og er retningsgivende for det arbeidet som blir gjort i lokale organisasjoner.

I de ulike dokumentene og intervjuene ønsker jeg å se på hvilke ord og begreper man bruker på disse feltene, hvilke områder man legger vekt på i integreringen og eventuelt hvilke som ikke vektlegges, hvordan man tenker at integreringen skal foregå (hva er målet), hva man i det hele tatt tenker er integrering, hvordan det tenkes at ulike etnisiteter og kulturer skal leve sammen, hvordan utenforskap skal forebygges, hvilke konsekvenser av utenforskap som vektlegges, hvilke utfordringer som legges vekt på og hvordan disse kan løses, hvilke dilemmaer som tas opp, hvorvidt man ser dette i et overordnet og helhetlig perspektiv etc.

### **3.2 Valg av aktører**

Oppgaven har en eksplorativ tilnærming, som brukes når man har uklar problemstilling/og eller mangel på innsikt (Halvorsen, 2008, s. 35). En slik tilnærming er ofte aktuell i kvalitative prosjekter, hvor mange av veivalgene gjøres underveis i prosjektet etter hvert som ny kunnskap og informasjon dukker opp (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2010). Etter å ha ferdigstilt teorien, søkte jeg opp viktige aktører som arbeidet med flyktninger og innvandrere på ulike områder, hvor hovedfokuset lå på offentlige aktører og myndigheter med tilknytning til flyktninger, integrering og forebygging av utenforskap i Stavanger kommune. På grunnlag av dette valgte jeg Flyktningseksjonen. Flyktningseksjonen har ansvaret for Introduksjonsprogrammet som anses som det viktigste og største integreringstiltaket, som gjør at de er en svært relevant aktør. Videre ønsket jeg å snakke med en aktør som jobbet direkte i kommunen, hvor jeg ble henvist av flere personer til en rådgiver for kriminalforebygging i Stavanger kommune. Rådgiveren jobber i kommunen sin avdeling for beredskap og samfunnsutvikling, og er veldig relevant av den grunn. I tillegg ønsket jeg å velge en aktør som overordnet sett har større tilknytning til samfunnssikkerhet enn de to andre, som da er politiet. I

tillegg har de også kontakt og ansvar i forhold til forebygging av utenforskap, kriminalitet, vold og tilknyttede problemer. Etter å ha snakket med en kommunikasjonsansvarlig i politiet, ble jeg henvist til felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF).

### **3.3 Dokument som datagrunnlag**

Datagrunnlaget for studien er dokumenter og semistrukturerte intervju som vil bli analysert kvalitativt. Å kombinere ulike metoder gir flere fordeler. På denne måten kan man studere et fenomen fra ulike synsvinkler, i tillegg til at det kan styrke tilliten til metodene og resultatene i studien (Grønmo, 2004, s. 56).

Selve datainnsamlingen har vært en tredelt prosess. Etter at valget hadde falt på de tre aktørene nevnt ovenfor, og før intervjuene skjedde, ble det søkt etter relevante offentlige dokumenter, både digitalt og i bøker. Etter dette søkte jeg etter relevante dokumenter på nett i forhold til aktørene jeg hadde valgt, hvor de fleste var tilgjengelig på nett, mens noen ble tilsendt på mail (kun av Flyktningseksjonen). Det relevante innholdet ble sammenfattet i ett dokument, for å få bedre oversikt. Dokumentet var todelt, den ene delen omhandlet aktørene, mens den andre delen omhandlet overordnet integreringspolitikk. Videre gikk jeg gjennom de ulike avsnittene i teori-kapittelet i tillegg til det sammenfattede dokumentet, og det ble utarbeidet en intervjuguide. Deretter ble intervjuene gjennomført, og funnene ble kategorisert i henhold til forutbestemte temaer fra intervjuguiden. I empiri-kapittelet vil dokumentene med tilknytning til aktørene bli presentert sammen med intervjuene.

#### **3.3.1 Dokumentutvalg**

Problemstillingen har lagt grunnlag for hvilke dokumenter som har blitt valgt, og hvilke tema det er sett etter i dokumentene. En del av datagrunnlaget baserer seg på ulike typer dokumenter, slik som styringsdokumenter, planer, retningslinjer og veiledninger, offentlige utredninger, rapporter og bøker.

I tilknytning til dokumenter fra aktørene, har jeg valgt å se på dokumenter som beskriver overordnede formål og mandat i forhold til integrering, forebygging av utenforskap og

samfunnssikkerhet, men også hva som gjøres i det praktiske arbeidet på disse områdene. I forhold til nasjonale dokumenter og utredninger, har valg av dokumenter også basert seg på relevans for integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet. Disse dokumentene setter føringer og retningslinjer som er relevante i forhold til lokal integreringspolitikk. Utredninger slik som Brochmann-utvalgene (NOU 2011:17 og 2017: 2) har blant annet vært svært viktige bidrag på dette feltet. Brochmann 2-utvalget har vært spesielt viktig ettersom det gir en innføring i de overordnede linjene i integreringspolitikken (både nasjonalt og lokalt), samt gir veiledninger i tilknytning til veien framover i norsk integreringspolitikk. Gjennom hele utvalget vises viktigheten av de fem integreringsområdene jeg vektlegger i teorikapittelet (språk, bosetting, utdanning og arbeid, tilpasning til verdier og normer og deltakelse i samfunnet sammen med majoritetssamfunnet) i tilknytning til forebygging av utenforskap og tilknyttede problemer, samhold og tillit.

I tillegg har forskning, undersøkelser og bøker blitt valgt for å underbygge ulike argumenter. Blant annet ulike Fafo-rapporter, statistikk fra SSB, «Masseutfordring» av Tino Sanandaji, «Innvandringsrealisme» av Sylo Taraku og «Det internasjonale gjennombruddet» av Terje Tvedt. Bøkene har vært viktige i både teori-, empiri- og drøftingsdelen, hvor «Innvandringsrealisme» og «Det internasjonale gjennombruddet» blant annet har analysert den overordnede integreringspolitikken i Norge historisk sett, frem til nyere dato. Dokumentutvalg har skjedd underveis i prosjektet, som gir mulighet til å finne frem til den mest relevante informasjonen (Grønmo, 2004).

### **3.3.2 Kvalitativ dokumentanalyse**

Ved å gjennomgå ulike dokumenter systematisk, kan man finne informasjon som er relevant for et prosjekt. Dette gjøres ved å kategorisere innholdet, og registrere interessant og relevant informasjon fra dokumentene, noe som har blitt gjort i dette prosjektet. En stor fordel med dokumentanalyse, er at kildene ikke blir påvirket av selve datainnsamlingen og analysen, ettersom tekstene ikke endres etter analysen (Grønmo, 2004). Det er dog viktig å være klar over at dokumentene man finner ofte er skrevet for andre formål enn det forskeren ønsker å bruke dem til (Thagaard, 2013). Likevel er dette en skjønnsmessig vurdering, hvor man forsøker å velge de dokumentene som best passer til eget prosjekt.

Etter å ha lest sentrale offentlige dokumenter, statistikk og bøker, begynte jeg å analysere innholdet. Det ble spesielt søkt og sett etter ord som «flyktning» «innvandring», «utenforskap», «integrering», «assimilering», «multikulturalisme», «samfunnssikkerhet/sikkerhet», «konflikt», «tillit», «segregering», «kriminalitet», «uro», «vold», «trussel», «fare»... Det samme ble gjort med dokumenter jeg fikk tilsendt av de ulike aktørene. I tillegg til dette analyserte jeg hvordan de fem ovennevnte integreringsområdene blir vektlagt i forhold til forebygging av utenforskap og tilknyttede problemer, samt hvorvidt de ble sett i sammenheng og fra et mer overordnet perspektiv. Sistnevnte ble også gjort i forhold til intervjuene, hvor jeg samtidig stilte konkrete spørsmål om hva som ble gjort på disse områdene, og hvorfor.

### **3.4 Intervju som datagrunnlag**

For å få et helhetlig bilde av sammenhengen mellom integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet i Stavanger kommune, er intervjuer nødvendige for å gi større innsikt og besvare problemstillingen. Intervjuene vil bidra til å få informantenes vurderinger og perspektiv, samt gi innblikk i den overordnede integrerings/forebyggingsstrategien i den valgte organisasjonen. De intervjuede er nøkkelinformanter, som er personer som antas å ha særegen kunnskap og innsikt i de spørsmålene jeg ønsker å få svar på (Andersen, 2006, s. 281).

#### **3.4.1 Valg av informanter**

Valg av informanter har vært viktig i denne studien, ettersom jeg ønsker å få et overordnet og helhetlig bilde av hvorvidt integrering og forebygging av utenforskap knyttes til samfunnssikkerhet hos de valgte aktørene. På grunn av dette, har jeg valgt informanter med som har kjennskap til ulike aspekter i forhold til integrering og forebygging av utenforskap og tilknyttede problemer. Alle informantene jeg har valgt har god kjennskap til regelverk, retningslinjer og veiledere på deres felt. Jeg ønsket å velge informanter med ulike synspunkt og perspektiver, som også vises igjen i valg av aktører.

De valgte informantene har vært enkle å finne frem til, enten ved en telefonsamtale som ga videre henvisning, eller ved at jeg direkte kontaktet virksomhetslederen i organisasjonen jeg var

interessert i. I alle tilfellene fortalte jeg formålet med oppgaven, som gjorde at det ble lettere å identifisere ulike informanter. I Stavanger kommune har jeg valgt å intervju virksomhetslederen i Flyktningseksjonen, samt en introveileder, en kvalifiseringsveileder og en jobbveileder. Veilederne er relevante ettersom de jobber tett på flyktingene, samt med introduksjonsprogrammet. Alle har ikke fått samme spørsmål ettersom de har forskjellige ansvarsområder. Intervjuene med veilederne var noe kortere enn med virksomhetslederen. I tillegg har jeg valgt å intervju en rådgiver for kriminalitetsforebygging i kommunen, som har innsikt i både sitt felt, og hvordan kommunen fungerer på overordnet nivå i forhold til integrering, forebygging og samfunnsikkerhet. I felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF) ble jeg videre henvist til to personer, en politioverbetjent som jobber med partnervold, og en mangfoldskoordinator som jobber med æresrelatert vold/drap. Jeg undersøkte også sentrale dokumenter som de ulike aktørene jobber etter.

### **3.4.2 Semi-strukturerte intervju**

De som stiller opp som informanter i et prosjekt skal være informert om dets hensikt og innhold. Informantene må være fullt informerte om eventuelle endringer, og deltaking forutsetter frivillighet (Aase & Fossåskaret, 2014, s. 199). I forkant av intervjuene utarbeidet jeg intervjuguider som skulle styre samtalen til en viss grad. Selve intervjuene kan karakteriseres som semi-strukturerte intervju. Et semistrukturert intervju kan defineres som *«en planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet»* (Kvale & Brinkmann 2009, s. 325). På denne måten ønsker studien å sikre at alle aktørene blir stilt de omtrent samme spørsmålene, samtidig som det åpner for å kunne stille spørsmål med utgangspunkt i informantenes svar for videre utdypning og beskrivelse. Slik kan jeg tilpasse spørsmålene til den enkelte informant, som gir større mulighet til å fange opp flere sider ved et fenomen. Dette er også viktig i forhold til at de ulike aktørene har ulike områder de er spesialiserte i. Intervjuene foregikk som regel på kontor/møterom hos de ulike aktørene. Intervjuene varte i omtrent en time.

### 3.4.3 Gjennomføring av dataanalysen

Når man snakker med andre mennesker, skjer det hele tiden en fortolkningsprosess av hva den andre personen sier. For å tolke andre sitt tankesett vil jeg under selve tolkningsprosessen ha fire sentrale spørsmål. Dette er fordi kunnskap varierer fra person til person, og man kan ikke gå ut i fra at det finnes en forutbestemt matrise av kategorier som alle ordner erfaringer etter. Hvilke kategorier man har vil variere fra person til person, og er avhengig av blant annet kultur, region, yrkesgrupper og alder. Tolkning av kategorier innebærer derfor fire metodiske steg som består av å stille fire spørsmål: Hvilke kategorier har informantene om det tema som skal studeres, hvordan er kategoriene konstituert, hvilke andre kategorier blir en gitt kategori relatert til og hvilken kategori lokaliserer informanten en gitt observasjon i? (Aase & Fossåskaret, 2014, s. 137-138).

I kvalitativ forskning er det viktig at forskere ikke kategoriserer observasjon etter kun eget hode, men i første omgang får tak i den kategoriseringen informantene selv gjør. Man må også merke seg at ulike informanter kan kategorisere en og samme observasjon i ulike kategorier (Aase & Fossåskaret, s. 140). Det er derfor nyttig å definere «integrering» eller «samfunnssikkerhet» som felles kategorier enn som felles verdier når man tolker andres virkelighetsoppfatning. Jeg vil på bakgrunn av dette starte tolkningen ved å stille det metodiske spørsmålet om hvilke kategorier de impliserte partene har om et tema. Det andre metodiske spørsmålet blir å finne ut hvordan kategoriene er konstituert (Aase & Fossåskaret, 2014, s. 146). Videre vil jeg «oversette» rådata til vitenskapelige begreper, uten å miste det essensielle i tolkningene. Målsetningen til kvalitativ tolkning er å produsere ny kunnskap. Intervjuene vil bli dokumentert med notater for å få med mest mulig av det som blir sagt. Underveis i intervjuet vil det bli gjort klassifisering i form av gjensidig utelukkende kategorier. Målet er å få utfyllende beskrivelser der det blir gjort intervju og analyse parallelt.

### 3.5 Reliabilitet og validitet

Når man skal måle validitet i et prosjekt, er det alltid en utfordring å vite om innsamlet data er relevant for problemstillingen. Dette kan ikke måles empirisk, men må argumenteres for. En validitetsutfordring oppstår i forbindelse med den innholdsmessige validiteten. Den operasjonelle definisjonen kan føre til at problemstillingen ikke klarer å måle det som var hensikten. For



eksempel kan spørsmålene i en intervjuguide dekke noen spesifikke aspekter ved samfunnssikkerhet og forebygging av utenforskap, som gjør at man får et mindre dekkende bilde (Halvorsen, 2008). I tillegg kan en validitetsutfordring være at de innsamlede dokumentene ikke gir et dekkende bilde av det problemstillingen forsøker å belyse. Denne oppgaven har forsøkt å løse denne utfordringen ved å lese de viktigste offentlige dokumentene som omhandler integrering og forebygging av utenforskap, samt se på saker fra ulike aktører og perspektiver.

Videre er vi ute etter reliabilitet som måler påliteligheten, hvor man ser på kvaliteten i innsamlingen, bearbeidingen og analysen av data (Johannessen et. al., 2004, s. 195). Det viktigste med reliabilitet vil være at dataene skal sikre pålitelighet som gjør dem egnet til å belyse en vitenskapelig problemstilling. Å ha en god og tilfredsstillende reliabilitet er en nødvendig forutsetning for et forskningsprosjekt, ettersom det stiller krav til dataene som brukes for å teste hypotesen eller problemstillingen som er satt opp. Reliabilitet er derimot ikke en tilstrekkelig forutsetning fordi man også stiller krav til validitet, som betyr at man også stiller krav til at dataene er relevante for problemstillingen. Ved at man selv innsamler datamaterialet til et spesifikt formål, tar man vekk mye av utfordringene rundt dette. For å øke reliabiliteten kan man også foreta måling på to ulike tidspunkter, eller spørre om det samme to ganger i samme intervju (Halvorsen, 2008, s. 68), som vil bli gjort i denne studien.

Et viktig moment man bør huske på når man snakker om begrepene validitet og reliabilitet i kvalitativ forskning, er at de først og fremst ble utviklet for kvantitativ forskning. I kvalitativ forskning har man ofte ikke på forhånd bestemt seg for hva man skal måle (Widerberg, 2002). I kvalitativ forskning sikrer man validiteten ved at dataene er saklige og pålitelig i sin bruk av metodene for datainnsamling og analyse av dataene. En kan for eksempel kontrollere at man har fått korrekt informasjon av sine informanter ved å bruke flere metoder til å innhente den samme informasjonen. Denne studien har brukt både intervju og dokumentanalyse. Sikring av troverdighet, forutsetter en forståelse av at forskningsprosessen er refleksiv, som betyr at forskeren erkjenner at personlige verdier og holdninger kan påvirke prosessen. I tillegg snakker man om overførbarhet i kvalitativ forskning, i motsetning til generalisering. For eksempel ønsker jeg å kunne overføre kunnskapen jeg tilegner meg om integrering og samfunnssikkerhet til andre kommuner (Halvorsen, 2008, s. 72). I kvalitativ forskning er data vi finner hverken teknisk eller regelbunden. Det blir analysert av mennesker, og ikke datamaskiner. Dette kan ses på som en

styrke, men også som en svakhet (Jacobsen, 2005). Ved å være bevisst på at forskerens holdninger kan påvirke innhenting og tolkningen av dataene, kan det øke forskningens pålitelighet og reliabilitet.

En mulig utfordring i både intervjuene og dokumentanalysen kan være at min forståelse av hva som er et samfunnssikkerhetsanliggende ikke fanger opp alle aspekter. For eksempel kan ulike tiltak og virkemidler for å få flyktninger i jobb også være et samfunnssikkerhetsanliggende, ettersom tiltak for velferdsstaten og samfunnssikkerheten kan overlape på mange områder. I forlengelsen av dette kan det være at ulike aktører ikke tenker på ulike tiltak og virkemidler som samfunnssikkerhetsrelatert, selv om det i realiteten kan være forebyggende for ulike trusler. Forebygging av utenforskap i forhold til arbeidsledighet og kriminalitet blir ofte sett på som et velferdsspørsmål, selv om man i stor grad kan koble det til samfunnssikkerhet. I intervjuene har jeg forsøkt å løse denne utfordringen ved å kategorisere meningsinnhold fra informantene når jeg analyserer intervjuene, og sette svarene i ulike kategorier. I forhold til dokumentanalysen vil begreper som «samfunnssikkerhet» og «integrering» romme forskjellige aspekter og tilnærminger, for å bedre kunne fange opp om integrering og forebygging av utenforskap ses på som et samfunnssikkerhetsanliggende.

## 4.0 Empiri

I dette kapittelet vil jeg presentere innsamlet data for å belyse problemstillingen min. I teorikapittelet diskuterte jeg hvorvidt integreringspolitikk med tilknytning til flyktninger kan bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende fra et teoretisk perspektiv. I dette kapittelet vil jeg imidlertid forsøke å belyse dette fra et empirisk ståsted, hvor jeg vil bruke intervjuer og innsamlet data fra lokale aktører og offentlige dokumenter til å se på i hvilken grad det blir oppfattet som et (lokalt) samfunnssikkerhetsanliggende. I tillegg til dette, vil jeg fokusere på lokale aktørers og myndigheters tilnærming til sammenhengen mellom integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet, og hvordan dette gjenspeiles på ulike områder. Jeg vil også utforske sammenhengen mellom multikulturalisme, integrering og assimilering, og hvordan dette tilnærmes hos lokale aktører og myndigheter, samt i offentlige utredninger. Dette vil dras videre i drøftingen, hvor jeg vil diskutere hvorvidt disse tilnærmingene kan assosieres med tilbøyeligheten til å se innlemmelsen av innvandrere i samfunnet og samfunnssikkerhet i sammenheng.

Først og fremst ønsker jeg å gi en beskrivelse av Brochmann-utvalgene, med hovedfokus på det siste utvalget. Videre ønsker jeg å gi en beskrivelse av Stavanger kommune sin nåværende situasjon med antall flyktninger og familieinnvandrede, samt den sosioøkonomiske situasjonen i kommunen. Deretter vil jeg presentere de lokale aktørene som jobber med integrering og forebygging av utenforskap, og gi en beskrivelse av hvordan disse arbeider med dette i praksis. Hensikten med denne oppbygningen og strukturen kan begrunnes følgende; Ved å gi en beskrivelse av Brochmann-utvalgene først, vil jeg få frem det overordnede bildet som har vært gjeldende i norsk integreringspolitikk det siste tiåret. Deretter vil jeg med beskrivelsen av situasjonen i Stavanger kommune belyse omstendighetene og ulike utfordringer per dags dato. Det overordnede bildet i nasjonal integreringspolitikk sammen med en beskrivelse av omstendighetene i Stavanger kan være en viktig forutsetning når man skal forstå hvordan ulike lokale aktører og myndigheter i kommunen jobber på disse områdene.

De tre valgte aktørene har alle ulike ansvarsområder som jeg ses på som relevante i forhold til besvarelse av problemstillingen. Etersom integreringspolitikk er et sentralt område i oppgaven,

har jeg valgt Flyktningsseksjonen ettersom de har ansvar for mottak og oppfølging av flyktninger, som gjør at disse har direkte ansvar i forhold til ulike integreringsområder. Avdeling for beredskap og samfunnsutvikling har ansvar for inkludering og mangfold, samt et overordnet ansvar for ivaretaking og håndtering av trusler mot samfunnssikkerheten. Til slutt er politiet en viktig aktør ettersom de har ansvar for håndtering av ustabilitet og kriminalitet – og forebygging av dette, som handler direkte om mulige konsekvenser av utenforskap.

#### **4.1 Brochmann 2-utvalget**

I denne oppgaven antar jeg at nasjonal integreringspolitikk og nasjonale retningslinjer vil være viktige forutsetninger for å forstå lokal integreringspolitikk. For å blant annet belyse hvordan nasjonal integreringspolitikk og retningslinjer gjenspeiles i lokal politikk, vil jeg se på viktige offentlige dokumenter, mer spesifikt Brochmann 2-utvalget. I tillegg vil jeg i 4.1.6 belyse hvilket ansvar utvalget tillegger kommunene, som gjøres for å videre kunne analysere hvorvidt lokale aktører også har en rolle i arbeidet med integrering og samfunnssikkerhet. Både det første og det andre Brochmann-utvalget sammenfatter norsk integreringspolitikk og nasjonale retningslinjer på mange viktige områder, og forsøker å si noe om veien framover. Brochmann-utvalgene (og spesielt det siste) har vært særdeles viktige i innvandrings- og integreringsdebatten i Norge, nettopp fordi de ser på ulike konsekvenser og utfordringer. Simultant ønsker jeg å analysere en slik omfattende utredning især for å få svar på om integreringspolitikk med tilknytning til flyktninger blir sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende på et overordnet og helhetlig perspektiv.

Det første Brochmann-utvalget, eller NOU 2011: 17, viste at den norske velferdsmodellen er sårbar overfor den demografiske utviklingen vi har hatt de siste tiårene. Norge har vært, og er fortsatt blant de landene innenfor OECD som i forhold til folketallet har hatt høyest innvandring de siste 10 årene (Strand, 2017). Utvalgets konklusjon var at det ikke er *«sannsynlig at landets velferdsregime vil bestå i dagens form, hvis innvandringstakten fortsetter å øke slik den har gjort, særlig de siste 20 årene, og med overvekt av folk med lave kvalifikasjoner»* (NOU 2011: 17). Brochmann 2-utvalget, eller NOU 2017:2, fikk i mandat å se på de langsiktige konsekvensene av fortsatt høy innvandring (med fokus på flyktninger) til Norge. Journalist Tormod Strand skriver at *«Å regne på innvandring var en gang i tiden kontroversielt i Norge.*

*Men etter at det første Brochmann-utvalget la fram sin rapport i 2011, er motstanden mot å beregne kostnader byttet ut med en sterk bekymring over om velferdsstaten tåler stor innvandring med lav kompetanse» (Strand, 2017).*

Begge Brochmann-utvalgene undersøker mange av de samme temaene, men Brochmann 2-utvalget skulle i større grad vurdere de langsiktige konsekvensene av høy innvandring, hvor verdispørsmål, assimilering, tillit, konflikt og samhold ble undersøkt nærmere.

#### **4.1.1 Utvalgets mandat**

Ved å se på utvalgets mandat, kan vi få en forståelse av hva som er hensikten, fokuset – og hva som vil være den viktigste oppgaven. Hvordan utvalgets mandat er formulert kan dermed også si oss noe om deres tilnærming til mottak og integrering av flyktninger fører med seg utfordringer som kan være samfunnssikkerhetsanliggende.

«Vårt utvalgs mandat tilsier at analyse av flyktninginnvandringens konsekvenser er denne utredningens viktigste oppdrag. Den foreliggende utredningen vil i en viss utstrekning ha overlappende tilnærming med NOU 2011: 7 (...) Når det gjelder oppslutning, er utvalget bedt om å utvide synsfeltet til også å dreie seg om vilkårene for å opprettholde samhold og tillit i det norske samfunnet. Økende ulikhet – økonomisk, kulturelt og sosialt – blir anført som viktig premiss for analysen av potensialet for svekket tillit, polarisering og konflikt» (NOU 2017:2, s. 12).

Ved å nevne muligheter for polarisering og konflikt, kan denne beskrivelsen implisere at de ser på overordnede utfordringer som også kan berøre samfunnssikkerheten og tilliten i samfunnet, som vil bli diskutert videre i drøftingskapittelet.

#### **4.1.2 Forholdet mellom integrering, assimilering og multikulturalisme**

For å i det hele tatt kunne snakke om innlemmelse av innvandrere i majoritetssamfunnet, går utvalget gjennom hva de mener med integrering, assimilering og ulike problemstillinger tilknyttet dette. Som nevnt i teorikapittelet, blir integrasjon av innvandrere også her sett på som

en motsats til assimileringstankegangen på 70-tallet, hvor innvandrere skulle integreres, men ikke med tvang. Rapporten beskriver at sammen med en rekke andre land i Europa, tok Norge i bruk begrepet «integrering», som skulle være tilpasset en ny tid som også rommet en ny forståelse av relasjoner mellom majoritet og minoritet. Som strategi var integrasjon inspirert av etterkrigstidens menneskerettigheter, hvor «røtter» og kultur var grunnleggende pilarer. I motsetning til assimileringstankegangen, skulle ikke innvandrere presses til å bli «som majoriteten», hvor man skulle legge til rette for at den medbrakte kulturen kunne bevares i det nye landet. De skriver videre at ideelt sett skulle denne typen innlemming skje ved at man utviklet gjensidige avhengighets- og tillitsbånd mellom gruppene, samt at det ble utviklet regler for gjensidige plikter og rettigheter I forhold til multikulturalisme, har integrasjonstenkningen ofte blitt koplet på en multikulturalistisk politikk og ideologi, som også eksisterer i mange varianter og definisjoner (NOU, 2017:2, s. 165).

Videre skriver utvalget at integrasjonstenkningen hadde (og har fortsatt) et mer verdiverkløst syn på samfunnet, i motsetning til assimilering. Nye individer og grupper skulle innlemmes i samfunnet ved å få en likestilt plassering med allerede etablerte grupper og til majoriteten. «*Ved å få like livsbetingelser eller muligheter skulle personer – også med sterkt ulike verdier – veves inn i samfunnet mer på egne premisser*» (NOU 2017:2, s. 165).

I tilknytning til en assimileringstankegang, skriver utvalget at dette generelt sett har ment at individer skal tilpasses majoritetskulturen over tid, enten ved «tvang» eller ved at det naturlig skjer av seg selv. En statlig integrasjonspolitik derimot (som Norge har støttet opp om), ønsker at det tilrettelegges for mennesker med «*flere ulike kulturer i utformingen og organiseringen av samfunnets offentlige institusjoner*» (NOU 2017:2, s. 166). Imidlertid har det vært store uklarheter, motsetninger og dilemmaer tilknyttet integrasjonstenkningen, hvor mange forskere har ønsket å revurdere assimilasjonbegrepet slik at det passer inn i statlig integreringspolitikk (NOU 2017:2, s. 167).

Slik begrepet «integrering» brukes i denne oppgaven, skriver også utvalget at, «*Til tross for alle de definatoriske problemene, vil utvalget i fortsettelsen bruke «integrasjon» og «integrering» som*

*hovedbegreper, fordi de er både overgripende og konkrete, og fordi de er godt innarbeidet i norsk offentlighet» (NOU 2017:2, s. 167).*

#### **4.1.3 Sysselsetting og kvalifisering**

Sysselsetting og kvalifisering er en av de store hovedområdene i utredningen, hvor dette nevnes allerede i første kapittel. Utvalget erkjenner at flyktninger har lavere sysselsetting og dårligere levekår enn befolkningen for øvrig, og skriver at «*vedvarende lavinntekt, diskriminering og lav deltakelse på fellesarenaer kan bli en barriere for integrering» (NOU 2017:2, s. 15). Videre skriver de at,*

«Tendensen til vedvarende lavinntekt og ustabil sysselsetting blant flyktninger i Norge bryter med likhetsidealene i det norske samfunnet og øker faren for bostedssegregering etter etniske skillelinjer. I tillegg til at økte sosiale kløfter er uheldig i seg selv og for videreføring av den norske samfunnsmodellen, kan opphopning av sosiale problemer i enkelte boligområder også bidra til sosial uro og til at skepsisen til innvandring og innvandrere øker i majoritetsbefolkningen (...) Varig utenforskap vil øke ulikhetene og de sosiale skillene i det norske samfunnet, øke risikoen for uro, mistillit og konflikt, og det vil kunne svekke velferdsmodellens og det politiske systemets legitimitet. Det er ikke tvil om at den innsatsen som må til for å øke sysselsettingen blant flyktninger i Norge vesentlig, vil være kostbar og krevende (NOU 2017: 2, s. 16-22).

I forhold til utdanning og kvalifisering, ser utvalget på dette som særdeles viktig i integrasjonsprosessen, for både barn og voksne. Satsing på arbeid og utdanning/kvalifisering bør i større grad sees i sammenheng, og i størst mulig grad inngå i introduksjonsprogrammet. Videre vil utdanningssektoren og bedre kompetanse være avgjørende, spesielt for å motvirke at barn av innvandrere og norskfødte etterkommere av innvandrere stiller med et dårligere utgangspunkt enn andre barn. Skolen vil ha en nøkkelfunksjon for å både sikre kunnskap til alle, men også for å lære vekk normativ og verdimesig sosialisering, som igjen kan styrke følelsen av gjensidig tillit og tilhørighet (NOU 2017:2, s. 21-22).

Utvalget nevner at barn av innvandrere har stor sosial mobilitet ved hjelp av utdanning, men at ikke alle sosioøkonomiske forskjeller utnevnes. I tillegg ser utvalget at tilpasningsprosessen skjer i ulik takt langs forskjellige dimensjoner. Økonomisk «oppheving» og tilegnelse av samfunnsmessige normer og verdier går raskere enn tillit, som vil bli redegjort i de neste avsnittene (NOU 2017:2, s. 18).

#### **4.1.4 Tillit, kultur og verdier**

Tillit er et av de viktige nøkkelbegrepene i utredningen, og som også har blitt vektlagt som et viktig aspekt i oppgaven ut i fra et samfunnssikkerhetsperspektiv, hvor teorikapittelet viste hvordan lav sosial tillit kunne være en alvorlig trussel mot samfunnets funksjonsevne.

Utvalget ble bedt om å vurdere i hvilken grad fortsatt høy innvandring kan påvirke tillit og samhold i Norge, samt hvilken betydning kulturell og verdimeslig ulikhet kan ha i denne sammenhengen. Utvalget nevner flere problemstillinger og dilemmaer, slik som, «*I hvilken grad er det rimelig å stille krav til kulturell tilpasning når nykommere med lovlig opphold er inntektssikret fra dag én?*», uten å komme med et konkret svar (NOU 2017:2). Samtidig er de klare på at høy innvandring innebærer en risiko for verdikonflikter og kulturelle motsetninger (s. 24).

Utvalget anerkjenner at hvis Norge får større grupper av mennesker uten den samme grunnsosialiseringen som den øvrige befolkningen har hatt, kan det oppstå store utfordringer for velferdssamfunnet og «limet» i samfunnet, tilliten (NOU 2017:2, s. 16). I Skandinavia har flere forskere argumentert for at det ikke er etnisk mangfold i seg selv som er problemet, men en kombinasjon av sosial ulikhet, økende kulturell heterogenitet og etnisk segmentering. Utvalget skriver at selv om dette ikke har blitt belyst empirisk i norsk forskning, er det grunn til å tro at en kombinasjon av religion, tradisjon, lav utdanning, lav yrkesdeltakelse og dårlige levekår blant minoriteter samlet kan skape sosiale realiteter som påvirker holdninger i majoriteten.

NOU-en siterer statsviterne Per Mouritsen og Bo Rothstein, hvor de forklarer hvordan den solidariske samfunnskontrakten i en sjenerøs velferdsstat, slik som Norge, blir utfordret av den demografiske utviklingen. Hvis de samme menneskene som har dårlige levekår og i liten grad



deltar i arbeidslivet, også er de som er mest annerledes kulturelt og verdimesig sett, vil tilliten settes på prøve ifølge Mouritsen og Rothstein. Et eksempel som dras fram er radikaliseringsmiljøer i muslimske miljøer, som blir sett på som et klart tegn på sviktende tillit til det norske samfunnet. I tillegg er tilbaketrekning fra samfunnet svært uheldig fra et integreringsperspektiv. I den sammenheng nevner utvalget av innvandrere og deres etterkommere må få anerkjennelse fra majoriteten for at de er en legitim del av det nasjonale fellesskapet, og oppbygging av tillit forutsetter et tydelig arbeid mot diskriminering (NOU 2017:2, s. 17).

Videre nevnes det at et høyt tillitsnivå er avhengig av at innvandrere blir inkludert på de sentrale samfunnsarenaene. *«En god politikk for å skape tillit og dempe potensialet for konflikt og polarisering vil i Norge måtte bygge på en aktiv levekårspolitikk – kvalifisering og aktivisering for arbeid; grunnleggende utdanning; tilretteleggelse for representasjon; aktiv motarbeiding av diskriminering og utvikling av samhandlingsarenaer i sivilsamfunnet»* (NOU 2017:2, s. 17).

I tillegg til denne hovedtilnærmingen, framhever utvalget et behov for en tydeligere forventningsdannelse når det gjelder krav til norsk medborgerskap. Dette gjelder støtte til demokrati, likestilling og barns rettigheter, samt deltakelse i arbeidsliv og sivilsamfunn. Utvalget ber også om at klarere nasjonale retningslinjer blir utarbeidet når det gjelder rom for tilpasninger, samt fritak i utdanning og arbeidsliv (NOU 2017:2, s. 27). Ved at utvalget trekker frem arbeid og utdanning, deltakelse i sivilsamfunnet og tilpasning til verdier og normer som viktige områder hvor man kan skape tillit og dempe konflikt og polarisering, viser de også indirekte til relevansen for samfunnssikkerhet, som vil diskuteres videre i drøftingskapittelet.

Utvalget tar opp problemstillingen med likhet som sosialt faktum og verdi – hvor dette kan være utfordrende for personer med bakgrunn fra andre kulturer. På lik linje kan majoritetsbefolkningen føle uro og frykt for at likhetsidealene vil forvitne når samfunnet blir mer flerkulturelt. Utvalget skriver eksplisitt at disse problemstillingene berører den norske velferdspolitikken (NOU 2017:2, s. 161). Utvalget tar også opp andre problemstillinger i forhold til normer og verdier,

«Er det nok at nye grupper følger norsk lov, dvs. avstår fra direkte lovbrudd, men for øvrig følger sine egne normsett for god oppførsel? I de vanskelige grenseflatene mellom det lovlige og det legitime, er det få retningslinjer å hente i integrasjonstenkingen. Også i praksisfeltet flytter grensene seg kontinuerlig. Selv om man skulle være enig med Walzer i at majoriteten har rett til å reprodusere sine livsformer, endrer samfunnet seg som følge av økt kulturelt mangfold. Nye samfunnsmedlemmer har rettigheter, de deltar i valg, og er de mange nok, kan de få gjennomslag for sine motstridende verdier og saker. Selve legitimitetsgrunnlaget kan forandre seg underveis.» (Ibid, s. 166).

Utvalget anerkjenner også at velferdsstaten vil stå ovenfor problemer når kulturelt eller religiøst baserte livsformer står i motsetning til mål om levekårsmessig utjevning og sosial mobilitet. Noen utfordringer er at noen grupper innvandrere later til å foretrekke selvsegregering, og at «vedvarende lavinntekt» og barnefattigdom ofte henger sammen med kjønnsrollemønstre. Disse dilemmaene blir enda større når religion og kjønnslikestilling i minoritetsmiljøer skal diskuteres. Videre skriver utvalget at grensene for kulturell toleranse har kommet sterkere på dagsordenen de siste årene, og man har ønsket en «civic integration», eller samfunnsintegrasjon», hvor man ser på nødvendigheten av kulturell og sosial integrasjon for å vellykkes (NOU 2017:2, s. 167). Utvalget sier likevel ikke noe om hvordan denne «samfunnsintegrasjonen» bør eller skal implementeres, på hvilke områder, og hvilke implikasjoner dette kan ha for den «samfunnsmessige tilliten», polarisering og konflikt.

Utvalget peker på at utviklingen blant etterkommere i Norge har pekt i positiv retning. En studie gjort blant barn av innvandrere i Norge gir grunn til optimisme når det gjelder både sosial mobilitet i forhold til sosioøkonomiske forskjeller, men også verdiassimilering. Studien finner tydelige tegn til seksualisering og et mer tilpasset syn på likestilling og homofili (Hermansen, 2016). Imidlertid er fortsatt verdikonflikter knyttet til demokrati, likestilling og barns rettigheter stadig framtrekkende i norsk samfunnsdebatt, hvor utvalget viser til ulike dilemmaer mellom kjønnslikestilling og kulturelt mangfold, samt barneoppdragelse og mangfold (NOU 2017:2, s. 169). Utvalget diskuterer blant annet hvor langt foreldre kan kreve at barna skal leve i tråd med deres prinsipper, muligens på måter som ekskluderer barna fra majoritetssamfunnet. På den ene siden pålegger FNs Barnekonvensjon statene å anerkjenne at det finnes et mangfold av kulturer,

hvor barn har rett til å leve i tråd med sin kultur. På den andre siden kan konvensjonen og dens ulike deler tolkes forskjellig, «*Spenningsforholdet mellom de ulike delene av konvensjonen åpner for ulike tolkninger. Ulike kulturer har ulike normer for bruk av vold i barneoppdragelse, og også for når barnet er modent til å ha seksuelle relasjoner og inngå ekteskap. Grensene mellom «barns frihet» og «omsorgssvikt» kan også være flytende»* (NOU 2017:2, s. 176).

#### **4.1.4.1 Religion og sekularisme**

Utvalget diskuterer hvorvidt religiøs pluralisme utgjør et problem for den inkluderende velferdsstaten, hvor sentrale integreringsforskere hevder at motsetningen mellom sekularisme og islam er den største barrieren mot integrering mellom majoritetsbefolkningen og innvandrere i Europa. Utvalget erkjenner at forholdet mellom religionsfrihet og de øvrige menneskerettighetene er et komplisert og vanskelig tema, spesielt når det gjelder kjønnslikestilling, som blir sett på som en sentral rettighetskonflikt i Norge. FNs kvinnekonvensjon sier at retten til å praktisere egen religion er en grunnleggende menneskerettighet, men samtidig har man tolkninger av de store religionene som foreskriver kjønnsroller i strid med prinsippene om like rettigheter (NOU 2017:2, s. 173).

Utvalget viser til at det derimot finnes en grense for toleranse, selv om religionsfrihet står sentralt i et liberalt samfunn. De nevner eksempelet hvor det i en læstadiansk menighet i Nordland i 2016 ble oppdaget omfattende seksuelle overgrep mot barn og unge. Utvalget ønsker å understreke at slike handlinger er kriminelle, og at ingen religion kan påberope seg immunitet om slike forhold. Dette gjelder også blant annet vold mot familiemedlemmer, uansett om fornærmede gir en form for «samtykke» til underordning (NOU 2017:2, s. 175).

#### **4.1.5 Radikalisering og terrorisme**

Utvalget nevner radikalisering og terror på side men sier de ikke har anledning til å gå dypere inn i denne problematikken. De siterer derimot Politiets sikkerhetstjeneste (PST) fra et utvalgsmøte i 2016:

«Jo større innvandringen er over et gitt tidsrom, desto tydeligere vil vi se effekten [flere ekstremister blant innvandrere og vekst i høyreekstreme miljøer]. Dette gjelder hvis vi holder alle andre faktorer «konstante», det vil si ikke «korrigerer» for ulike former for integreringstiltak og forebygging. Ved å sørge for språkopplæring, jobbmuligheter, nødvendig psykisk helsevern etc. vil man redusere sannsynligheten for at både første- og andregenerasjons innvandrere blir ekstremister [...] Også uten terroraksjoner kan følelsen av fellesskap og trygghet bli redusert. Det kan skje hvis det gjennom innvandring utvikles segregering og konfliktlinjer mellom folkegrupper. Manglende integrering, vedvarende sosioøkonomisk underutvikling, fattigdom og religiøse og kulturelle parallellsamfunn kan gi grobunn for mistro og fiendebilder. Borgerne må føle fellesskapet som naturlig og ønskelig. Da må mange av de sentrale verdiene faktisk være felles. Språk, historie og kultur er viktige fellesnevner, men også ønsket om å leve i et demokratisk og liberalt samfunn. Hvis motstanden mot et fellesskap blir stor, vil grunnlaget smuldre bort og kunne resultere i flere og mindre sub-fellesskaper. Slike utviklingstrekk har man sett i flere europeiske land, og denne type prosesser er svært vanskelige å snu. Å hindre utvikling av segregerte og «parallele» samfunn er ikke en oppgave for en sikkerhetstjeneste, men nettopp under slike forhold kan radikaliserings og ekstremisme få grobunn» (NOU 2017:2, s. 176).

Utvalget forstår lederen for PST slik at det å skape og bevare et nasjonalt fellesskap, basert på et felles ønske om å leve i et demokratisk og liberalt samfunn, er sentralt også i arbeidet for å forebygge radikaliserings. På denne måten er insistering på liberale verdier, bevaring av fellesskapet og motarbeidelse av parallele samfunn ikke kun mål i seg selv, men sentrale virkemidler for å motarbeide terror og ekstremisme (NOU 2017:2, s. 177).

De ovennevnte avsnittene viser at Brochmann 2-utvalget har tatt stilling til ulike konsekvenser av økt flyktninginnvandring, hvor de blant annet drar frem økende grad av mistillit, polarisering, ustabilitet, parallele samfunn og konflikt. Utvalget viser til ulike områder for forbedring, hvor man også kan forebygge de ovennevnte faktorene, slik som arbeid og kvalifisering, deltakelse i samfunnet, bekjempelse av diskriminering og tilpasning til norske normer og verdier (for det meste vestlige, liberale og demokratiske prinsipper). De viser imidlertid til vanskelige dilemmaer

og problemstillinger, og har få klare svar når det gjelder hvordan man skal løse disse problemene og dermed faktisk forebygge konflikt og mistillit. Dette er spesielt fremtredende når utfordringen er av kulturell, verdimeessig og/eller religiøs karakter. I tillegg tilknyttes som regel disse problemene velferdsstaten, spesielt når de trekker frem arbeid, kvalifisering og deltakelse. De erkjenner likevel at insistering på liberale verdier og motarbeidelse av parallelle samfunn også er et samfunnssikkerhetsanliggende. Overordnet kan man si at det finnes noen implikasjoner som viser til at dette også kan være et samfunnssikkerhetsanliggende, som vil bli drøftet senere.

#### **4.1.6 Kommunenes rolle?**

For å bedre belyse hvorvidt integreringspolitikk kan ses på som et samfunnssikkerhetsanliggende på et lokalt nivå, samt hvordan nasjonal integreringspolitikk påvirker lokal politikk, vil det være interessant å se på hvilket ansvar utvalget tillegger kommunene på ulike områder.

Utvalget nevner ordet «kommune» hele 295 ganger, hvor det vises i mange sammenhenger hvor viktig kommunene er i integreringsarbeidet. I tillegg anerkjenner de at det finnes store forskjeller mellom ulike kommuner i forhold til resultater av integrering, som tyder på et forbedringspotensial. Ved å skrive dette, tillegger de kommunen et stort ansvar (NOU 2017:2, s. 25). Kommunene velger selv om de vil bosette flyktninger, og eventuelt hvor mange de ønsker etter IMDi anmodninger (s. 47). Kommuner som ønsker å bosette flyktninger, vil bli vurdert av IMDi etter ulike kriterier som i stor grad avhenger av selve kommunen,

«Når IMDi anmoder kommunene om å ta imot flyktninger, er sentrale kriterier folketall, boligmarked, arbeidsmarked, geografisk beliggenhet, tidligere bosettingsomfang, tidligere anmodninger og vedtak, kommuneøkonomi, kommunenes kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid, kapasitet og kvalitet i kvalifiseringsarbeidet i den enkelte kommune og IMDi strategiske prioriteringer. Disse faktorene inngår i en helhetsvurdering. Hvor mange flyktninger en kommune anmodes om å bosette, vil avhenge av vektingen av de ulike faktorene» (NOU 2017:2, s. 48).

Statlige virkemidlene som blir gitt til kommunene tilknyttet til bosetting og integrering av flyktninger er i hovedsak økonomiske. «Kommuner som bosetter flyktninger, mottar tilskudd per

bosatt flyktning og enkelte andre øremerkede tilskudd etter søknad. Det viktigste er integreringstilskuddet, som er ment å skulle gi en rimelig dekning av merutgiftene kommunene har i bosettingsåret og de fire påfølgende årene». Selv om staten blant annet pålegger kommunene å tilby introduksjonsprogram og setter krav om individuell tilpasning etc., velger kommunene i stor grad selv hvordan de vil bruke ulike virkemidler og tiltak, hvordan de vil organisere tilbud etc. (NOU 2017:2).

Utvalget anerkjenner også at de fem integreringsområdene som oppgaven legger vekt på (språk, bosetting, utdanning og arbeid, tilpasning til verdier og normer og deltakelse i samfunnet sammen med majoritetssamfunnet) i stor grad er kommunens ansvar (NOU 2017:2). Som tidligere nevnt har man ulike krav på disse områdene i forhold til språkopplæring og introduksjonsprogram, tilbud tilknyttet språkpraksis og praksisplasser etc., men kommunene har fortsatt stor fleksibilitet (noe som også står i prinsipp med retten til kommunalt selvstyre).

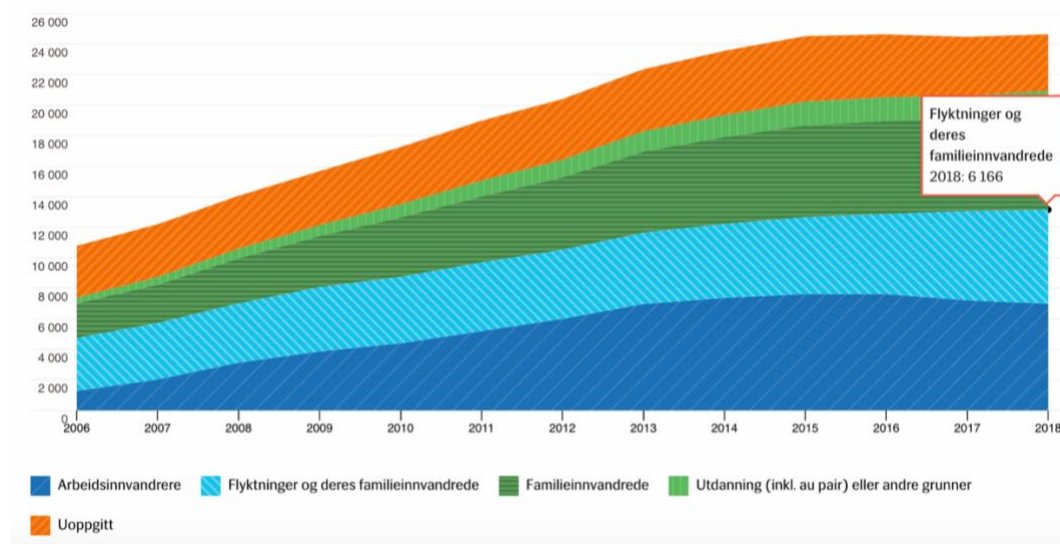
Et eksempel som viser hvor stor fleksibilitet og frihet kommunene faktisk har, kan illustreres ved å se på funnene i Fafo-rapport 2017:31. Kommunene viser stor variasjon i hvordan de lovpålagte oppgavene løses (f. eks krav), og at det er store forskjeller i hvilken grad de lykkes. Det er store variasjoner i både kommunenes tilbud og måloppnåelse. Rapporten viser at flere kommuner ikke følger loven, og at lovens formål oppfylles i svært ulik grad, som til dels kan tilbakeføres til ulik virkemiddelbruk. Sentrale virkemidler slik som arbeidspraksis, grunnskole og ordinært arbeid som del av introduksjonsprogram blir anvendt i svært ulik utstrekning i kommunene. Rapporten viser også at kommuner med lavere bosetting i større grad møter lovpålagte krav enn kommuner med høyere bosetting av flyktninger (Spence, 2017).

Dette viser at kommunene har mye ansvar og en svært viktig rolle å spille i integreringen av flyktninger, og naturlig nok også for å forebygge utenforskap. Slik som PST påpekte i sitt utvalgsmøte i 2016, er det ikke sikkerhetstjenesten sin oppgave å hindre utvikling av segregerte og «parallele» samfunn, og da heller ikke utenforskap som kan bidra til dette. Det kommer derimot ikke frem hvem de tillegger denne viktige oppgaven, men ut i fra utvalgets kommentarer og ulike studier, har kommunene en relativt viktig rolle. Videre ønsker jeg å presentere Stavanger kommune som case, og situasjonen og utfordringer som har oppstått ved mottak av

innvandrere og flyktninger, hvor både segregering, utenforskap og sosioøkonomiske forskjeller har vært økende bekymringer.

## 4.2 Flyktninger i Stavanger kommune

Stavanger kommune (per 1.jan 2018) har 24 653 innvandrere og er på topp 4 når det gjelder hvor mange flyktninger kommunen har bosatt. Kommunen bosatte 2,1% flyktninger per innbygger (likt som på landsbasis), og flyktninger og deres familieinnvandrede utgjorde 6166 personer per 2018, som tilsvarer omtrent 4,7% av befolkningen i Stavanger. Til sammenligning utgjorde flyktninger omtrent 7,4% av befolkningen i Oslo kommune.



Figur 2. Antall innvandrere fordelt etter innvandringsgrunn i perioden 2006-2018 i Stavanger. Fra «Integreringen i Stavanger kommune», tall og statistikk over integrering i kommunen. Befolkning og bosetting i Stavanger. Av IMDi, 2018.

Flyktninger og deres familieinnvandrede er som regel mennesker fra ustabile land fra Afrika og Asia, mange mangler grunnleggende ferdigheter, og de kulturelle forskjellene er ofte svært store. Noen spesifikke grupper har vært vanskeligere å integrere, slik som blant annet mennesker fra Somalia, Irak og Afghanistan. Disse har også lavest sysselsettingstall, og er overrepresentert på kriminalstatistikken (Andersen, Holtmark & Mohn, 2017). I Stavanger ligger sysselsettingsprosenten for både flyktninger og familieinnvandrede på 50 prosent (IMDi, 2018). I 2007 viste en rapport fra integrerings- og mangfoldsdirektoratet at Stavanger kommune var best

i landet på å spre bosetningen av innvandrere. På den tiden sa direktør for IMDi, Osmund Kaldheim, at, *«På tross av at det har kostet mer penger har nemlig oljebyen heller investert i dyrere områder enn å la alle innvandrere flytte til Storhaug, som var på god vei til å bli en innvandrersbydel for noen år siden»*. På slutten av nittitallet og begynnelsen av 2000-tallet så man at Storhaug var i ferd med å bli en «ghetto», som måtte gjøres noe med. Kaldheim sa i 2007 at han håper at andre byer følger Stavangers eksempel (og da spesielt Oslo), og at byen har bevist at det går an å få til mangfold i alle bydeler og lykkes med integreringen (Reginiussen, 2007).

Aftenposten kunne melde i 2018 at flere områder utenfor hovedstaden blir mer segregerte og innvandrertette. De nevner blant annet at deler av Sandnes har fått en stor innvandrertetthet de siste tolv årene. Blant bydeler som har blitt mest segregerte nevner de flere bydeler også i Stavanger, slik som Kampen, Bergeland og Våland (Olsen & Yousefi, 2018). I tillegg viste en fersk levekårsundersøkelse fra 2017 at Storhaug fortsetter å være bydelen med størst utfordringer i Stavanger. Rapporten viser at man enda ikke har noen områder i Stavanger som er dårlig å bo i, men at områder med større levekårsproblemer kan gi en ugunstig utvikling hvis det ikke gjøres noe. Rapporten har målt fem forhold som kan gi en pekepinn på levekårene i byen: befolknings sammensetning, utdanning, inntekt, sosiale og helsemessige forhold og flyttinger. I tillegg er disse delt inn i ulike indikatorer, slik som kriminalitet, arbeidsledighet og skolefravall (Topdahl, 2017).

Bystyrerepresentant i Stavanger, Rune Askeland (V), skriver at altfor mange barn vokser opp under fattigdomsgrensen i Norge, hvor antallet fattige barn i Stavanger økte med over 23 prosent fra 2013-2015. Han sier at det viktigste for å forhindre fattigdom og utenforskap er arbeid. Askeland sier videre at,

*«Det å ikke fullføre videregående skole gir en betydelig risiko for framtidig utenforskap, og personer som ikke har fullført videregående opplæring er overrepresentert blant dem som er avhengig av offentlige stønader. Mye tyder på at frafallet starter tidlig, og det skyldes ofte manglende grunnleggende ferdigheter allerede fra barneskolen. Her er også oppfølging på hjemmebane utrolig viktig, det er vanskelig å hjelpe barna med leksene om en ikke skjønner dem selv. For foreldre med innvandrerbakgrunn er grunnleggende språkferdigheter viktig for at de*



*selv skal få seg jobb, men også for å kunne følge opp barnas skolearbeid. Gjennom å stimulere og tilrettelegge for oppfølging på hjemmebane kan man hindre at fattigdommen går i arv»* (Askeland, 2017).

Segregerte bydeler, økt barnefattigdom og større levekårsproblemer viser at også Stavanger kommune står ovenfor flere utfordringer, som eventuelt kan føre til større problemer hvis disse ikke blir tatt tak i. Hvis man ikke i politikken og i praksis klarer å stanse og forebygge en ugunstig utvikling, kan dette gå utover sosial stabilitet, lovlydighet, velferd, tillit, velferden og liberale prinsipper og friheter som følge av økt utenforskap blant flyktninger og innvandrere generelt, og dernest også utgjøre utfordringer for samfunnssikkerheten.

Videre vil jeg presentere svarene til de lokale aktørene jeg har intervjuet, samt dokumenter tilknyttet deres organisasjoner. I denne delen av oppgaven ønsker jeg å belyse i hvilken grad flyktningintegreringspolitikk blir oppfattet som et lokalt samfunnssikkerhetsanliggende, og hvordan dette eventuelt jobbe med i praksis av de ulike aktørene. I forlengelsen av dette, vil jeg også videreføre diskusjonen angående multikulturalisme versus assimilering, samt se på hvorvidt nasjonale retningslinjer og politikk påvirker lokal integreringspolitikk i praksis.

### **4.3 Flyktningseksjonen i Stavanger kommune**

I Stavanger kommune har Flyktningseksjonen ansvar for Introduksjonsprogrammet, men de har også ansvar for andre områder tilknyttet flyktninger – som ses på forebyggende fra utenforskapsaspektet. Blant annet bosetting og oppfølging, samt veiledning i form av samtaler. Flyktningseksjonen er en virksomhet i avdeling helse og velferd, hvor seksjonen bosetter og følger opp flyktninger som kommunens politikere har vedtatt å ta i mot. Deres motto i arbeidet er «Veiledning til integrering i det norske samfunn». Flyktningseksjonen fikk ansvar for hele introduksjonsprogrammet (med unntak av grunnskole-, norsk- og samfunnsfagundervisning) i 2019. Dette ble gjort for at oppfølging av den enkelte deltakers kvalifiseringsløp og kontakt med arbeidslivet ble samlet under én ledelse (Stavanger kommune, 2019).

Virksomhetslederen (2019) sier at Flyktningseksjonen har få interne styringsdokumenter. I stedet har de flere rutiner (har bl.a. en egen rutinehåndbok for bosetting og oppfølging) som operasjonaliserer overordnede dokumenter og lover som de er satt til å jobbe etter, for eksempel Introduksjonsloven (se nedenfor). For introduksjonsprogrammet er fokus forvaltning av introduksjonsloven med de rammene den gir. Fra 1.1.19 fikk de fått overdratt ansvaret for alle moduler innen introduksjonsprogrammet (alt utenom samfunnsfag og norsk) samt inkludering i arbeidsliv. Flyktningseksjonen har også egne stillinger øremerket oppfølging av psykisk helse, frivillighetskoordinator og familiesamtale-program. Virksomhetslederen mener at alle disse funksjonene er med på å forhindre utenforskap og bedre integreringen. Det er også arbeidsgrupper internt på gang hele året (Virksomhetsleder, 2019).

#### **4.3.1 Oppfølging**

Alle familier har en bosetter og en oppfølger. Oppfølger overtar flyktningen/flyktningfamilien når bosettingsrutinene er gjennomført. Oppfølger koordinerer avtaler og har som målsetting at flyktningen selv skal mestre sin hverdag på sikt. Oppfølging skjer så lenge flyktning/flyktningfamilie er i Introduksjonsprogrammet eller når andre hensyn taler for det. Oppfølger yter praktisk hjelp, råd og veiledning i hverdagen innen områdene; helse, økonomi, bolig fritid og familieliv. I forhold til barn, følger man opp hvordan barneoppdragelsen foregår hos de enkelte familiene. Man forsøker å veilede foreldrene i forhold til gode rutiner i barnehagen, soving, helse og mat – og hvordan dette fungerer i Norge. På barneskolenivå ser man til at foreldrene deltar på foreldremøter, blir kjent med fraværsregler og konsekvenser, lar barna gå på aktiviteter/SFO (Flyktningseksjonen, 2018).

Videre har rutinehåndboken for bosetting og oppfølging en egen seksjon om oppfølging av barn i ungdomstrinnet. Flyktningseksjonen ser at det ofte ligger et behov for veiledning av foreldre og ungdom med tanke på hva som kreves og forventes av unge voksne i Norge, ettersom man i mange kulturer blir regnet som «voksen» mye tidligere enn i Norge. På grunn av dette kan ungdom bli utsatt for utilbørlig kontroll eller tvangsekteskap. Rutinehåndboken trekker frem at dialog og informasjon til foreldrene om slike temaer er et godt virkemiddel. Dersom ungdommen selv tar kontakt med Flyktningseksjonen, har man et kompetanseteam mot tvangsekteskap og

kjønnslemlestelse som de kan få råd og veiledning av. Dette gjelder også for ungdom over 18 år (Flyktningseksjonen, 2018).

### **4.3.2 Introduksjonsordningen**

Videre vil jeg gi en beskrivelse av introduksjonsprogrammet – ettersom Flyktningseksjonen har ansvar for utviklingen av programmet, og det i tillegg anses som det viktigste integreringstiltaket i Norge. Først vil det gis en beskrivelse av hvordan det sentrale apparatet bruker ulike virkemidler til å styre integreringsarbeidet i kommunene. Deretter vil introduksjonsordningen og programmet gjøres rede for, samt viktige bidrag av forskning som har blitt gjort tilknyttet til introduksjonsprogrammet og dets resultater.

Kommunenes arbeid med integrering blir finansiert via ulike tilskudd, hvor integreringstilskuddet og tilskudd til norskopplæring er de største og viktigste.

Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for introduksjonsloven, og et administrativt og faglig overordnet ansvar for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Loven som omhandler introduksjonsordning og norskopplæring er den viktigste lovreguleringen på området. Loven har fastsatt ulike punkter for kommunene i integreringsarbeidet, som blant annet handler om individuell tilrettelegging, at programmet skal tilbys innen det er gått tre måneder etter bosetting i kommunen, at programmet skal inneholde norskopplæring og tiltak som forbereder for arbeid eller ordinær utdanning, utbetaling av introduksjonsstønad etc. (Djuve et al., 2017, s. 162).

Introduksjonsloven omfatter to ordninger; opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og introduksjonsprogrammet. Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet. Flyktninger har rett og plikt til å delta i begge ordninger.

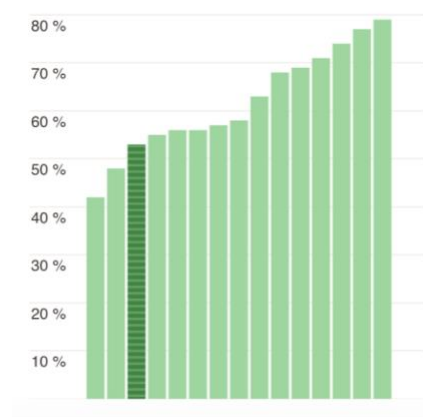
Introduksjonsprogrammet handler i all hovedsak om at kommunene skal samordne og målrette ordninger og tiltak som allerede eksisterer (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 54-55).

Alle flyktninger som har fått oppholdstillatelse skal forberedes slik at de kan delta i arbeidsmarkedet. Det er bred enighet mellom både politikere og forskere at deltakelse i

arbeidslivet er den beste veien til integrering. Målet etter introduksjonsprogrammet er at minst 70 prosent av tidligere deltakere skal være i arbeid eller utdanning ett år etter endt introduksjonsprogram. Menn under 30 år når stort dette målet, mens blant kvinnene gjelder dette kun halvparten. I tillegg ser man en tendens til at yngre deltakere gjør det bedre enn eldre (Enes, 2017). De nyeste statistikkene for Stavanger kommune viste at kun 53 prosent av deltakerne nådde målet om sysselsetting eller utdanning etter endt program. Den mørkegrønne søylen viser Stavanger sine resultater – som står til sammenligning med lignende kommuner (IMDi, 2018).

**53 % av deltakerne som avsluttet introprogram i 2016 var i arbeid eller utdanning året etter.**

For Norge er tallet 62 %



Figur 3. Resultater av introduksjonsprogrammet i Norge. Fra «Integreringen i Stavanger kommune», tall og statistikk over integreringen i kommunen. Av IMDi, 2018.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i en nyere forskningsrapport fra 2015 vist til at det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder resultater av introduksjonsprogrammet. Rapporten viser at det er kjennetegn ved deltakerne slik som utdanning, kjønn, alder ved innvandring og landbakgrunn som best forklarer variasjon i resultater (Tronstad, 2015, s. 48). Andre undersøkelser om hva som påvirker kommunenes resultater i introduksjonsprogrammet viser at kommunale forskjeller bare til en viss grad styres av forskjeller i regionalt arbeidsmarked og kjennetegn ved flyktningene. Undersøkelser tyder på at innholdet i og gjennomføringen av programmet har stor betydning for resultatene. Det finnes en

sammenheng mellom det å ha arbeid eller ordinær utdanning som tiltak i programmet og deltakelse i arbeidslivet etter endt program. Ifølge en undersøkelse fra 2015 er de tiltakene som har hatt mest effekt arbeid som innslag i programmet, godkjenning av utdanning, videregående opplæring, grunnskoleopplæring og arbeidspraksis (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 58). På en annen side, har en nyere evaluering av introduksjonsprogrammet fra 2017 vist til at arbeidspraksis og språkpraksis betyr svært lite for innvandrernes muligheter på arbeidsmarkedet. Forskerne finner liten effekt av arbeidspraksis, som lenge har blitt ansett som et sentralt virkemiddel i integreringen av innvandrere i arbeidslivet (Djuve et al., 2017).

Selv om ulike undersøkelser kommer til noenlunde forskjellige svar, indikerer de likevel at kommunene spiller en viktig rolle i integreringen, og at innholdet i introduksjonsprogrammet er viktig. Ved å se på disse undersøkelsene og rapportene, kan det virke som om de kun ser på resultater i introduksjonsprogrammet når de ønsker å få et bilde av hvordan integreringen går i kommunene, som kan gi et misledende bilde av integreringen på lang sikt. Hvorvidt flyktninger kommer i arbeid eller ei etter endt program er langt i fra den eneste indikatoren på god integrering, slik som både teorikapittelet og Brochmann 2-utvalget har vektlagt, selv om arbeid er en essensiell faktor. Det vil dog være viktig å jobbe med ulike områder og se disse i sammenheng for å bedre integreringen og forebygge utenforskap som kan være av samfunnssikkerhetsmessig betydning. Dette kan også på sikt føre til bedre resultater i introduksjonsprogrammet.

### **4.3.3 Hva er viktig i integreringsarbeidet hos Flyktningseksjonen?**

Først og fremst er det viktig å avdekke hva Flyktningseksjonen mener er det viktigste i integreringsarbeidet. Slik vil det bli lettere å få frem hvordan de jobber på ulike områder, samt danne et grunnlag til videre diskusjon om hvorvidt lokal integreringspolitikk også blir sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende.

I rutinehåndboken skriver de som nevnt at mottoet deres er «veiledning til integrering», hvor de gir en definisjon av integrering i tillegg, «*Integrering innebærer vanligvis at innvandrere og flyktninger skal gjøres funksjonsdyktige i samfunnet, men uten at de skal miste sin kulturelle eller etniske identitet*» (Flyktningseksjonen, 2018). Flyktningseksjonens mandat er å bosette og å

drive oppfølging for nyankomne flyktninger for å kunne integrere dem. En stor del av oppfølgingsarbeidet skjer gjennom Introduksjonsprogrammet, som også har vært en viktig grunn til å intervju de ulike veilederne – ettersom disse jobber med programmet. I Flyktningseksjonen har man utarbeidet tre spesialiserte roller: Introveileder, kvalifiseringsveileder og jobbveileder. Introveileder har hovedansvar for å drive prosessen rundt individuell kvalifiseringsplan og individuell oppfølging gjennom hele programmet. Kvalifiseringsveileder har hovedansvar for utvikling og gjennomføring av kvalifiserende og arbeidsrettede introtiltak som møter deltakerens behov, samt ansvar for integreringsfremmende prosjekter. Jobbveileder har hovedansvar for å rekruttere praksisplasser og sikre en tidlig, og best mulig tilknytning til arbeidslivet. Jobbveileder skal også følge opp både deltaker og arbeidsgiver i tilknytning til arbeidslivet.

Ved spørsmål om hva som vektlegges i integreringsarbeidet og hvorfor, kom det litt forskjellige svar. Kvalifiseringsveilederen forteller at de jobber med ulike ting i klasserommet, som skal lede til kvalifisering for arbeid, utdanning eller samfunnsdeltakelse. Det er viktig å være en aktiv del av samfunnet, gjøre seg forstått med hva som skjer, og å ha evnen til å påvirke.

Kvalifiseringsveilederen hadde også foreldrekurs i lang tid, som hun mener er viktig. Her fortelles det hva som er forventet av foreldre, samt ulike arenaer man kan integrere seg på. Hun sier videre at,

«Det å lære seg norsk er også svært viktig, som vi selvsagt vektlegger. Vi har en tradisjon på Flyktningseksjonen hvor vi ser hele mennesket, og alt det er i forhold til erfaringer og bakgrunn. Det er viktig å respektere at de har vært gjennom en stor reise, og at vi må være med å tilrettelegge slik at overgangen til et nytt samfunn skal være lettere. Jeg vil si at norsk språk og tilpasning til samfunnet er det viktigste for integreringen, og man må selv ville integrere seg og bidra» (Kvalifiseringsveileder, 2019).

I samtalen med Kvalifiseringsveilederen kommer det også frem at det er viktig å erkjenne at flyktninger har ulik kompetanse og bakgrunn, som gjør at de har tre forskjellige spor (Spor 1 – ikke grunnskole til Spor 3 – høyt utdannede). Hun forteller at de har hatt enormt mange Spor 1-enere de siste årene. For jobbveilederen var det tydelig at tilknytning til arbeidslivet var det viktigste i integreringsarbeidet. Han forteller også at,

«Vi har også et initiativ i sosiale medier, som kalles gierfaring.no, som er en slags informasjonsside for bedrifter som vil ha folk i praksis fra Flyktningseksjonen. Formålet med dette er å tilby en motvekt til forsøplingen av offentlige fora på nett, gjennom å skape bevisstgjøring om positive erfaringer med flyktninger. Dette er en slags motvekt i forhold til nettforum som generaliserer innvandrere og flyktninger – ofte som late og «velferdsjagere» (Jobbveileder, 2019).

Ved spørsmål om hva som er viktigst i integreringsarbeidet i Flyktningseksjonen, har virksomhetslederen et litt annerledes svar. Virksomhetslederen sier at de har fem overordnede områder som de jobber med, som også står i rutinehåndboken: nettverk, helse, familieliv, økonomi og byråkratisk kompetanse. Først og fremst, «er det ekstremt viktig å ha en målsetting (for eksempel at alle barn skal ha minst ett kontaktpunkt i nærmiljøet sitt, som kan være organisert aktivitet etc.) De som jobber med oppfølging har som mål å knytte familiemedlemmer til et lokalt nettverk». Informanten fortalte også at han fikk vridd en stilling til å kun jobbe med nettverk, spesielt med frivillige organisasjoner. Han legger til at, «dette har vært en svakhet tidligere, hvor oppfølgerne har måttet gravet i sitt eget nettverk som de kunne koble familiene til» (Virksomhetsleder, 2019).

Videre sier informanten at de fokuserer på psykisk og fysisk helse, hvor man forsøker å fange opp ting så fort som mulig, i samarbeid med Johannes Læringscenter. I forhold til familieliv, har de samtaler som han mener er et «svært forebyggende tiltak» (vil bli redegjort for senere). Dette gjøres for å forebygge at konflikter utvikler seg, hvor han legger til at dette har hatt en «forebyggende effekt i forhold til andel barnevernssaker». På økonomi-aspektet veileder Flyktningseksjonen i forhold til å få stabilitet og kontroll over egen økonomi. Informanten sier imidlertid at, «vi har kun ansvar for å lage et vedtak på vegne av NAV de tre første månedene (introstønad). Etter det behandler NAV alle økonomiske stønader». Flyktningseksjonen er også opptatt av å lære flyktninger «byråkratisk kompetanse», som innebærer praktiske ting (bruk av data, tilknytning til arbeidsliv, hvordan presentere seg selv for en arbeidsgiver, normer etc.). Flyktningseksjonen har et eget team som kun jobber med dette, hvor informanten sier at, «dette arbeidet har vært veldig vellykket i forhold til praksisplasser» (Virksomhetsleder, 2019).

De ulike veilederne nevnte kvalifisering for arbeid, utdanning og/eller samfunnsdeltakelse som det viktigste i integreringsarbeidet, men hvor det ikke ble nevnt implikasjoner i et større samfunnsmessig perspektiv, hvor dette også kom frem ved deres formuleringer om at individet var hovedfokuset. Virksomhetslederen viste derimot til fem overordnede områder, men i likhet med veilederne, var også hans fokus individorientert.

#### **4.3.4 Forebygging av utenforskap**

For å videre avdekke viktige integreringsområder, er det essensielt å se på hvordan de forebygger utenforskap. I Stavanger kommune sin Handlings- og økonomiplan (2019-2022) står det at Flyktningseksjonen i 2019 skal ha større oppmerksomhet på arbeid rettet mot utsatte grupper for å forhindre og forebygge utenforskap, og å forebygge radikaliseringsprosjekt på lenger sikt. Dette skal de gjøre ved systematisk kobling opp mot frivillig sektor og fritidsaktiviteter for barn og unge, samt ulike veiledningsgrupper for voksne og ungdom (Stavanger kommune, 2019).

Ved spørsmål om hvordan en skal forebygge utenforskap blant flyktninger mer effektivt, hadde de forskjellige veilederne ulike svar, men en del felles aspekter. Å jobbe med holdninger til det å være i arbeid ble nevnt som en viktig faktor. *«For mange flyktningkvinner er det å være i arbeid helt fremmed. Det må til en identitetsforandring på plass før de er klare til å gå ut i jobb i det hele tatt, man må redefinere hvem man er og hvilken rolle man har i det nye samfunnet»* (Kvalifiseringsveileder, 2019). For å forbedre integreringsprosessen er det viktig å ha en klar måloppnåelse, som er integrering i det norske samfunnet og forhindring av utenforskap, som er hele poenget med introduksjonsprogrammet. En av informantene trakk frem at det ikke bare er nok å ha et system i introduksjonsprogrammet for å forhindre utenforskap. *«Det må være noen som er observante og som plukker opp de som har fare for å falle i utenforskap. Man må se på flere indikatorer, og analysere»* (Introveileder, 2019). Introduksjonsveilederen mente det ikke var noen gode rutiner på dette arbeidet i praksis.

En annen informant trekker frem et annet aspekt, *«Jeg tenker det er to ting som må bli bedre slik at integreringsprosessen skal bli mer effektiv. Den første er at vi som nasjon må bli mer vandt med å forholde oss til folk fra andre land innenfor rikets grenser, og bekjempe diskriminering.»*



*Den andre tingen er at det offentlige i vår region går foran med å legge til rette for praksis og utprøving av kompetanse i de offentlige virksomhetene» (Jobbveileder, 2019).*

Som en liten oppsummering kom det en del forskjellige aspekter fra de ulike veilederne. En av veilederne indikerer at man bør se integreringsprosessen i en større sammenheng, men at det ikke finnes gode nok rutiner i praksis. På en annen side, ble det også trukket frem en forventning om at den som mottar flyktninger (det norske samfunnet) må tilpasse seg, slik at man kan bekjempe utenforskap.

#### ***4.3.4.1 Forebygging av utenforskap på fem integreringsområder***

I teorikapittelet dro jeg frem 5 integreringsområder som lokale aktører kunne bidra på: språk, bosetting, utdanning og arbeid, tilpasning til verdier og normer og deltakelse i samfunnet sammen med majoritetssamfunnet. Ved spørsmål til virksomhetslederen om hvordan de forebygger utenforskap, nevner han igjen nettverk og deltakelse i samfunnet som en viktig del, samt tilpasning til norske verdier og normer. Her nevner han at de har arbeidsgrupper som omhandler sosial kontroll, tvang etc. (som kolliderer med norske verdier), hvor de vektlegger dialog slik at deltakerne kan få en bedre forståelse og diskutere selv. Han legger til at verdi- og kulturkonflikter muligens er mer synlig på Johannes Læringscenter,

«Dette er et fenomen når man har mange fra samme kultur innenfor et læringscenter. Da kan den kulturen og mekanismer for sosial kontroll bli dominerende. Det kan også ta lengre tid til å integrere disse menneskene hvis man har en dominerende kultur som står i strid med den norske på et læringssted. Vi er bevisste på dette, men det er ikke mye man kan gjøre, i form av å ha flere læringscentre». Informanten legger til at, «Niqab-debatten kan blusse opp på slike steder, men da har vi lovgivningen som hjelpemiddel, hvor niqab på læresteder er forbudt». Han sier imidlertid også at integreringsprosessen ville vært mer effektiv hvis deltakerne «hadde tilknytning til arbeidslivet så tidlig som mulig, etter at de har lært seg språket godt nok» (Virksomhetsleder, 2019).

I forhold til tilpasning til verdier og normer, sier informanten at vi må tåle «annerledeshet» og ikke diskriminere, samtidig som vi må være tydelige på hva vi ønsker bevart av vår kultur. Han sier videre at,

«Vi må invitere folk inn og bygge vennskap. Vi må vise de gode sidene i norsk kultur og samfunnsliv (...) Mange flyktninger som kommer fra konservative kulturer får med en gang servert den ekstremt liberale kulturen, som egentlig bare er en liten del av den norske kulturen. Dette kan øke konfliktpotensialet. Vi må i stedet vise andre gode sider, hvor mange nordmenn også har konservative verdier som muligens kan være en brobygger mellom forskjellige kulturer (...) Mange flyktninger tar muligens avstand fra nordmenn på grunn av deres «for liberale» synspunkter» (Virksomhetsleder, 2019). Her ser vi at også denne informanten trekker frem at vi som samfunn må tilpasse oss og vise andre gode sider, enn kun det «altfor liberale».

Ved spørsmål om hvilken rolle bosettingspolitikken i Stavanger spiller, sier virksomhetslederen at Stavanger i lang tid har hatt en god bosettingspolitikk. For å sikre mangfold i alle bydeler, har kommunale boliger vært spredt i flere bydeler.

«Vi har en policy om at alle familier skal ha tilbud om kommunal leilighet, og ikke bli overgitt til det private markedet. På denne måten kan vi regulere hvem som bor hvor, og forebygge at alle flytter der det er billigst». Han legger til at «Vi utfordrer stadig folk til å møte det norske. Integrering handler om at flyktninger kan ivareta det som er viktigst for dem, men samtidig forstå og leve i tråd med det norske samfunnet. Integrering handler om å koble seg på, og ikke danne en egen «ghetto». Vi ønsker mangfold i alle bydeler, og dette bidrar samtidig til å demme opp tendenser som vi ser fra Sverige» (Virksomhetsleder, 2019).

Her drar informanten frem et fenomen som kan ses i en større samfunnsmessig sammenheng, hvor han beskriver at «ghettoer» ikke er ønskelige. Slik som i Brochmann 2-utvalget, legger også informanten vekt på at flyktninger skal få lov til å ivareta sin identitet, men samtidig leve i tråd med det norske samfunnet. Som vi skal drøfte senere, kan dette bli oppfattet som noenlunde

idealistisk, samt vanskelig å utføre i praksis.

#### **4.3.4.2 Hva er rutinene når noen faller utenfor?**

Flyktningseksjonen skal kunne forebygge eller forhindre utenforskap hvis de ser at noe ikke er som det skal (Stavanger kommune, 2019). Jobbveileder forklarer at han tar kontakt med vedkommende for å finne ut hva som skjer, og har en samtale der man forsøker å komme til bunns i problemet. Han legger til at det er vanskelig for Flyktningseksjonen å følge opp etter endt introduksjonsprogram. Det finnes ikke noe organisert etter programmet, og da blir det opp til barnehager, skoler, barnevern og politi å fange opp utenforskap. Han legger til at «*Kanskje bør man ha et kontaktpunkt etter endt introprogram 5 år etter for å se hvordan det står til med ulike mennesker*» (Jobbveileder, 2019). Kvalifiseringsveileder nevner også at utenforskap alltid blir håndtert på «*en eller annen måte*», men påpeker at hun er usikker på hvordan det blir fulgt opp i det lange løp (Kvalifiseringsveileder, 2019). Det finnes ulik statistikk på arbeidsledighet, personer som er uføretrygdet og får sosialhjelp, men det finnes ingen overordnede indikatorer som sier noe om hvem som er i utenforskap, og hva dette faktisk innebærer. Dette kan indikere mangel på å se integreringsområder, integreringsarenaer og utenforskap i sammenheng, samt fra et mer overordnet samfunnsperspektiv. Hvis det blir overlatt til hver enkelt institusjon å følge opp enkelttilfeller i en kort periode, er det heller ikke overraskende at man ikke har overordnede indikatorer på utenforskap, som også påvirker muligheten til å forebygge dette i det lange løp. Dette vil diskuteres videre i neste kapittel.

Videre påpeker en informant at obligatorisk veiledning/kurs ikke finnes for enkeltpersoner som muligens trenger det (hvis det er fare for utenforskap), men at det kun kalles inn til samtale. Alle deltakerne i programmet går derimot gjennom flere kurs om vold, tvang, negativ sosial kontroll etc. i løpet av det første halvåret, og etter dette blir programmet mer utdannings- og arbeidsrettet. Disse kursene skal fungere som «*en bevisstgjøring og refleksjonsprosess i forhold til ulike ting som ikke aksepteres i Norge*» (Kvalifiseringsveileder, 2019). En annen informant nevner også dette, «*Prosedyren for håndtering av negativ sosial kontroll blir veldig godt håndtert. Fra første dag får de forelesninger og veiledning om det norske samfunnet*» (Introveileder, 2019).

Dette kan muligens stride mot introduksjonsprogrammet sin hensikt, som skal være individuelt tilpasset.

#### **4.3.4.4 Integrering og samfunnsikkerhet**

De foregående spørsmålene har vært viktige forutsetninger for å forstå Flyktningseksjonens arbeid i praksis, og har gitt en forutsetning for å videre se på om informantenes oppfatning av manglende integrering også kan kobles til trusler av samfunnsikkerhetsmessig betydning.

En av informantene sier at, *«det er ganske innlysende at utenforskap og manglende integrering hos flyktninger kan føre til trusler for samfunnsikkerheten»*, og fortsetter med et eksempel om familiegjenforening,

«La oss si det kommer et familiemedlem som ikke finner seg helt til rette i byen vår, og ikke møter nok mennesker i sine omgivelser som er opptatt av å inkludere. Opplevelsen av utenforskap kan lett oppstå. Familien er eneste ankerpunkt. Om familien etter allerede bor her har integrert nye meninger/tro enn det familiemedlemmet som kommer etter, kan det gjøre utfordringene større. Det er utfordrende å leve i spenningen mellom 2 kulturer og de som ikke klarer å finne denne middeelveien/balansen har ofte flere utfordringer. Jeg tenker at vår norske kultur kan sees litt som et «boblesamfunn». Som nordmenn lever vi ofte i våre «bobler» av aktiviteter, foreninger, jobb, sosiale omkrets etc. Personer som ikke får kontakt med våre norske «bobler», vil i større grad stå i fare for å føle seg utenfor. Noen velger da dessverre å søke fellesskap i f.eks mer ekstreme miljøer i vårt eget land eller i utlandet og kan være i faresonen for å gå dypere inn i disse miljøene. Vi er helt avhengige av at folk får venner og nettverk her» (Virksomhetsleder, 2019).

En annen informant påpeker at, *«Det er trusler for den enkeltes trivsel, hvor fattigdom kan bli et problem. Sett fra et langsiktig perspektiv kan barn og ungdom som ikke passer inn i samfunnet finne trøst i aktiviteter som er dårlige for både dem og samfunnet»* (Kvalifiseringsveileder, 2019). En tredje informant hadde et annerledes svar,

«Det er åpenbart, Behring Breivik er det største eksempelet på hvordan utenforskap kan føre til trusler for samfunnssikkerheten. Når man snakker om flyktninger, er størrelse viktig. Hvis man tar eksempelet med Groruddalen i Oslo, blir ikke mange integrert ettersom området domineres av innvandrere. Det økonomiske aspektet blir det viktigste, ettersom det er her utenforskap og segregering skjer. De som ikke har råd, må bo i slike innvandrereområder, hvor «andre krefter styrer». Flyktninger ønsker ikke å danne parallelle samfunn og segregere seg, men resultatet blir slik på grunn av dårlige økonomiske ressurser». Han legger også til at, «mange som jobber i Flyktningseksjonen har ikke kompetanse til å fange opp utenforskap og trusler, ettersom de ikke vet hva de skal se etter» (Introveileder, 2019).

Svarene viser til et bredt spekter av hvorvidt og hvordan de oppfatter at manglende integrering og utenforskap også er et samfunnssikkerhetsanliggende. Mens en informant trekker frem radikaliserings hos personer som ikke klarer å finne seg til rette i det norske samfunnet, trekker andre frem et mer individorientert perspektiv. I tillegg ser man at det økonomiske perspektivet er rådende hos noen av informantene. Noen av svarene kan oppfattes som at informantene enten ikke forstår hva som menes med samfunnssikkerhet, eller at det ikke er relevant for samfunnssikkerheten på grunn av andre forhold som flyktninger ikke kan styre selv (ref. siste avsnitt).

#### **4.3.4 Multikulturalistisk integreringspolitikk?**

For å videre kunne undersøke tilbøyeligheten til en større assimilering- eller multikulturalistisk tankegang i integreringspolitikk i sammenheng med hvorvidt dette blir oppfattet som et samfunnssikkerhetsanliggende, har jeg spurt de ulike informantene om de selv mener Flyktningseksjonen fører en mer multikulturalistisk politikk, eller en mer assimilerende politikk.

Tre av de fire informantene jeg intervjuet i Flyktningseksjonen mente at de førte en multikulturalistisk politikk, i form av at respekt og toleranse for andre kulturer og religioner strakk seg langt. Noen trakk frem at dette kommer frem gjennom ansettelsesprosessen i Flyktningseksjonen, hvor mange medarbeidere har en flerkulturell bakgrunn.

«Dette har gjort det enklere, i forhold til å forstå menneskene som kommer og fange opp problemer raskere. Det multireligiøse mangfoldet som er her gjør at vi kan bygge bro til andre religioner og kulturer. På den måten får de en følelse av å være sett og ivaretatt, hvor ikke alt blir nytt og ukjent. Eksempelvis ansatte vi flere som var arabisktalende etter våren 2016, slik at det ble enklere å kommunisere med flyktingene som kom, og at de kunne føle seg mer ivaretatt» (Virksomhetsleder, 2019).

To andre informanter mente at, «*Flyktningsseksjonen som helhet fører en multikulturalistisk politikk, og assimilerer i hvert fall ikke*». En tredje informant mente derimot at,

«Vi er veldig åpne, men ikke multikulturalistiske. Når det for eksempel har kommet kvinner med niqab i programmet, har disse blitt bedt om å ta dette av, ettersom det strider mot loven. Flyktningsseksjonen følger nasjonale retningslinjer, som ikke oppleves som multikulturalistisk. Vi er mer assimilerende enn mange andre organisasjoner og myndigheter, og tillater for eksempel ikke bønnenrom. Det gjør blant annet flyplasser og ulike universiteter i Norge. I Flyktningsseksjonen er man mer restriktive» (\*\*veileder, 2019).

Den samme informanten som mente at Flyktningsseksjonen førte en assimilerende politikk, mente derimot også at jenter på barneskoler burde få lov til å gå med «burkini» under svømmeundervisning. Dette kan derimot ses på som en særrettighet som en multikulturalistisk tilnærming vil omfavne.

Tre av de fire informantene mener altså at Flyktningsseksjonen som helhet fører en multikulturalistisk integreringspolitikk, hvor også den fjerde informanten ga implikasjoner for ønsket multikulturalisme i samfunnet. Dette vil dras videre i drøftingen, hvor jeg vil se på om en slik multikulturalistisk oppfatning fører til at integreringspolitikk ikke ses på som et samfunnssikkerhetsanliggende i et større og mer langsiktig perspektiv.

### 4.3.5 Familiegjenforening og samtaler

Til slutt vil jeg trekke frem mottak av familiegjenforente og integrering av disse som et viktig aspekt, hvor Flyktningseksjonen blant annet tilbyr familiesamtaler. Familiegjenforening og personer som kommer via denne ordningen har ikke fått like mye oppmerksomhet som flyktningene som kommer først, og denne gruppen blir ofte omtalt som «den skjulte aktøren», i forbindelse med usikkerhet rundt størrelse og hvordan disse skal integreres. I perioden 1990-2015 sto familieinnvandring for 35 prosent av den ikke-nordiske innvandringen til Norge (Skybakkmoen, 2018). På lik linje med flyktninger, er det også viktig å kunne håndtere denne gruppen på en god måte. I forhold til introduksjonsprogrammet, har familiegjenforente ikke rett og plikt på samme måte som flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag/asyl. Rundskriv H-20/05, Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) forklarer dette på en god måte;

«For å ha rett og plikt til introduksjonsprogram må innvandreren ha fått innvilget opphold på et av grunnlagene som er oppgitt i § 2 første ledd bokstav a til d. Kort oppsummert er dette personer som har fått asyl her i riket, personer som har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 8 annet ledd og personer som har fått kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon. Bestemmelsen omfatter også familiemedlemmer til personer som har fått asyl, oppholds- eller arbeidstillatelse som overføringsflyktninger eller kollektiv i massefluktsituasjon (d). Familiegjenforente til personer som har fått opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl, er ikke omfattet av personkretsen. Bestemmelsen omfatter både de som kommer til Norge samtidig med hovedpersonen og de som blir familiegjenforent på et senere tidspunkt. For å være omfattet av bokstav d, er det imidlertid et vilkår at herboende ikke har lengre botid enn fem år etter førstegangsbosetting før det søkes om familiegjenforening (...) Den enkelte kommune kan selv bestemme om den vil tilby lovens ordning til familiegjenforente til andre personer enn dem som framgår av § 2 dersom disse har behov for grunnleggende kvalifisering» (Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet, 2005, s. 22-23).

Dette kan presentere ulike utfordringer for integreringen til familiemedlemmer, som vil drøftes i neste kapittel. Videre ser man at familiegjenforening kan by på mye glede for de gjenforente, men det oppstår også ulike problemer. I den forbindelse kan man benytte seg av familiesamtaler, som tilbys av Flyktningseksjonen. Alle samtalene er frivillige. Målet med familiesamtalene er å bevisstgjøre familiene på at fravær og gjenforening innebærer utfordringer og omstillinger (Gravråkmo, 2016).

Jo lenger tid det har tatt å gjenforenes, jo større er sjansen for at den/de som kom til Norge først har tilpasset seg lokale kulturelle roller, som for eksempel kjønnsroller og regler og normer for barneoppdragelse. Mange familier strever med uenighet om hva slags grenser barna skal ha i forhold til samvær med andre barn, og da spesielt jenters bevegelsesfrihet. Det er ofte slik at hvis mor har vært alene i Norge med barna, og tilpasset seg norske normer, oppstår det problemer når far gjenforenes med familien og blir sjokkert over hvordan barna har fått lov til å utfolde seg. Slike konflikter vil forsterkes av et endret kjønnsrollemønster i det nye landet. Ofte har mannens ord «vært lov» i hjemlandet familien kommer fra, som endres når de kommer til Norge. Dette kan ofte være vanskelige og følsomme temaer hvor problemer kan oppstå, og derfor er det viktig å komme inn med forebyggende tiltak så raskt som mulig (Gravråkmo, 2016).

Slik det fremgår av intervjuene og dokumentene fra Flyktningseksjonen, kan det virke som om de ikke har tatt stilling til hvorvidt integreringspolitikk og forebygging av utenforskap også kan være et samfunnsikkerhetsanliggende. Flere av svarene bærer preg av at de stort sett ser på integrering på et individuelt nivå. I tillegg ser man også at når vanskelige utfordringer oppstår, referer man til nasjonale retningslinjer og lovgivning (ref. lovgivning om niqab på læresteder).

#### **4.4 Avdeling for beredskap og samfunnsutvikling i Stavanger kommune**

1. januar 2018 ble avdeling for beredskap og samfunnsutvikling opprettet i By- og samfunnsplanlegging i kommunen. Den nye avdelingen har ansvar for kommunens strategiske arbeid innen samfunnsikkerhet, mangfold og inkludering, folkehelse og klimatilpasning (Stavanger kommune, 2018). I denne avdelingen har jeg intervjuet rådgiver for kriminalitetsforebygging.



Informanten forklarer at avdelingen for beredskap og samfunnsutvikling er opptatt av det «store» bildet når det gjelder samfunnssikkerhet, samt har de mandat tilknyttet mangfold og inkludering. Han forteller at avdelingen i hovedsak jobber med forebygging av ulike utfordringer som kommunen står ovenfor. Han sier videre at de blant annet laget en ROS-analyse (risiko- og sårbarhetsanalyse) i tilknytning til flyktningstrømmen i 2015. Her ble det imidlertid lagt mer vekt på logistikk og kommunens fysiske evne til å ta i mot flyktninger, enn risiko og trusler i forhold til ulike grupper som ble bosatt og konsekvenser av dette. Grunnen til dette er sannsynligvis fordi lovverket ikke sier noe om at man skal «risikovurdere» enkelte grupper eller personer. Her viser også informanten til nasjonale retningslinjer og lovgivning når det gjelder hvorfor kommunen ikke konsekvensutredning eller «risikovurdering» utfordringer tilknyttet flyktninger.

Informanten legger derimot til at det har skjedd en demografiutvikling i Norge, som gjør at enhver kommune bør kjenne sin egen befolkning, *«både i forhold til å kunne tilby riktige tjenester, men også for å være klar over hvor utfordringer og problemer kan oppstå. Hvis en kommune har mange folk som de ikke vet hvordan de skal håndtere, for eksempel flyktninger som ikke klarer å integrere seg, kan det fort oppstå ulike risikoer»* (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019).

I teorikapittelet nevner jeg at det er en sterk sammenheng mellom arbeidsledighet og kriminalitet, ettersom de samme egenskapene og atferden som øker risikoen for arbeidsledighet, også øker risikoen for forbrytelser (Sanandaji, 2017, s. 179). Ved spørsmål om denne sammenhengen kan presentere en spesiell trussel tilknyttet flyktninger, svarte informanten at,

«Dette ses på som en utfordring, men ikke i form av direkte trussel. Det blir i større grad sett på som et kriminalitetsproblem, uten at det er et eksplisitt fokus på innvandrere eller flyktninger. Risikofaktorene ved å stå utenfor arbeidslivet gjelder også majoritetsbefolkningen. Det er derimot klart at kommunen og næringslivet forsøker å få så mange som mulig integrert i arbeidslivet på ulike måter, også folk med lave grunnleggende ferdigheter (...) Hvis vi får en overvekt av flyktninger utenfor arbeidsmarkedet, kan det skapes stor sosial og økonomisk ulikhet og «oss-mot-dem»-

følelse, som igjen kan generere stigmatisering og polarisering» (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019).

I tilknytning til hvorvidt forskjellig verdi- og normgrunnlag kan være med på å skape ustabilitet, segregering og konflikt, forteller informanten at kommunen støtter opp under statlige retningslinjer, hvor det ikke er opp til kommunene selv å fremme noen typer verdier fremfor andre. Disse statlige retningslinjene kommer til syne i blant annet introduksjonsprogrammet, hvor spesifikke normer og verdier blir lagt vekt på (likestilling, likeverd etc.). Som nevnt blir samfunnet mer flerkulturelt og multietnisk, og Stavanger kommune har også opplevd noen utfordringer. Dette gjelder i stor grad konflikter på skoler (gymundervisning, julesanger) etc., men foreløpig har dette blitt taklet på en god måte (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019). Informanten sier imidlertid at det kan by på problemer hvis et verdisystem blir så stort og sterkt at det neker å tilpasse seg samfunnets verdi- og normsystem. *«Et eksempel er å ta barn ut av skolen for å sende på Koranskole. Foreløpig blir dette sett på som et individuelt og familiært problem, og ikke noe som blir sett på som et samfunnsproblem»* (Ibid).

Ofte er det slik at noen religioner og subkulturer kan skape holdninger som ses på som uforenlig med norske verdier, men som ikke direkte bryter med loven. Informanten sier at,

«Det er vanskelig å gjøre noe med ting man ikke liker, men som ikke er ulovlig. Stavanger har lenge vært en internasjonal by, hvor man har hatt mange retninger innenfor for eksempel kristendommen som også har hatt avvikende verdier. På den måten har man blitt «vant» til at personer kan ha litt ulike verdier, som er vanskelig å gjøre noe med i praksis» (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019).

Dette står i tråd med hva virksomhetslederen i Flyktningseksjonen beskrev, hvordan det er vanskelig å gjøre noe med disse tingene i praksis som ikke strider mot loven, men som kan ses på som «uønskelige».

Det tenkes også at dette kan føre til samfunnsikkerhetstrusler, hvis man i stor grad får manglende tillit, økende konflikt og motsetninger, parallelle samfunn etc. Informanten forteller

at hvis personer som ser annerledes ut også begynner å gjøre ting som er «fremmed» og truende i forhold til hva man er vant til og selv mener er akseptabelt, vil det øke skepsisen. Dette kan øke motsetninger og avstand mellom ulike typer mennesker, som er en uønsket utvikling (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019). Informanten mener derimot at manglende integrering og utenforskap ikke oppfattes som et samfunnssikkerhetsspørsmål per dags dato i kommunen. «*Dette blir muligens sett på som en begrenset trussel i Oslo Øst, men ikke her. I Stavanger blir dette sett på som en økonomisk utfordring med tanke på økte velferdsutgifter etc.*» (Ibid). For at dette skal bli sett på som et samfunnssikkerhetsproblem, må situasjonen være litt annerledes enn det den er i dag.

«Dette ses ikke på som et problem, kanskje fordi det ikke er «stort nok», i forhold til at Stavanger ikke har hatt store problemer, eller et uhåndterbart antall flyktninger som har kommet. Hadde situasjonen i 2015-2016 vedvart og blitt normalen, hadde det nok blitt ansett som et større problem både nasjonalt og lokalt» (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019).

En utfordring i forhold til integrering, er at kommunene ikke vet hvem de får, i forhold til hvilken bakgrunn personen har, hvor ressurssterke de er etc. Dette kan vanskeliggjøre «forberedelser», som kan påvirke integreringsresultater. Det er likevel viktig å være forberedt på utfordringer og problemer i masse migrasjonens tid (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019). NATOs komite for sivil beredskapsplanlegging (CEPC) har etablert syv forpliktende krav til medlemslandene. Et av disse punktene er å sikre evnen til å håndtere ukontrollert forflytning av mennesker (DSB, 2016). I tillegg er det viktig å se på hva som skjer når flyktninger fra svært annerledes land faktisk bosetter seg og lever her i lenger tid. I forhold til hvem de er og hvor de kommer fra, hva de skal gjøre, hvordan man skal takle familieinnvandring etc. (redegjøre mulige konsekvenser). Informanten legger til at kommunens nye ROS-analyse har migrasjon som eget punkt, men at dette handler mer om logistikk og hendelseshåndtering, enn integrering og utenforskap (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019). Han sier videre at, «*Stavanger kommune har etter det jeg kjenner til ikke konsekvensutredet migrasjon, antall flyktninger, hvor de kommer fra, hvilken utdannelse de bringer med seg etc., og hvilke utfordringer dette kan*

*presentere*» (Ibid). Slike problemer er ofte langsiktige, komplekse og sammensatte, og dette er muligens hvorfor det er vanskelig å se de i sammenheng med andre områder.

Ut i fra beskrivelsen til informanten, kan det virke som om avdeling for beredskap og samfunnsutvikling i større grad enn Flyktningseksjonen har et mer overordnet samfunns- og sikkerhetsmessig perspektiv når det gjelder utfordringer tilknyttet mottak og integrering av flyktninger. Han trekker frem ulike konsekvenser, slik som polarisering, stigmatisering, «parallele» samfunn, mistillit, konflikt og ustabilitet – som kan gi utslag i trusler for samfunnssikkerheten. Han trekker også frem nasjonale retningslinjer og lovgivning når han forklarer hvorfor kommunen ikke «risikovurderer» utfordringer i tilknytning til flyktninger, samt sier at de støtter opp under statlige retningslinjer i forhold til verdispørsmål. Imidlertid viser han til at disse utfordringene i størst grad har blitt sett på som utfordringer for velferdsstaten, muligens fordi problemene ikke er «store» nok til å bli sett i samfunnssikkerhetsmessig sammenheng.

#### **4.5 Politiet - Felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF)**

Først og fremst ønsker jeg å presisere hvordan og hvorfor akkurat disse to personene har blitt intervjuet, ettersom dette vil bli tatt opp i neste kapittel. Etter å ha snakket med en kommunikasjonsrådgiver som satt meg over til leder for felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF), fortalte jeg formålet og hensikten med oppgaven, samt beskrev problemstillingen. Ettersom politiet kan ha en forebyggende rolle i arbeidet med utenforskap, samt et overordnet perspektiv i forhold til samfunnssikkerhet, ønsket jeg også deres innsikt. I forbindelse med dette henviste hun meg videre til to personer i denne enheten, en politioverbetjent og en mangfoldskoordinator. Politioverbetjente jobber i stor grad med partnervold/vold i nære relasjoner, mens mangfoldskoordinatoren spesialiserer seg på æresrelatert vold.

Felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF) i Sør-Vest politidistrikt ble opprettet etter politireformen i 2015, hvor hensikten er å forebygge kriminalitet på ulike områder. I forhold til overordnede instruksjoner, veiledninger, retningslinjer etc., forteller en av informantene at hele enheten (FF) er ment for å forebygge straffbare handlinger, hvor de har ulike fagfelt (partnervold, hatkriminalitet, æresrelatert vold etc.). De har en handlingsplan for forebyggende

arbeid, hvor det legges vekt på samfunnssikkerhet i forhold til å forebygge straffbare handlinger. Deres «motto» er «forebygge og beskytte» (Politioverbetjent, 2019).

#### **4.5.1 Partnervold og partnerdrap**

I tilknytning til oppgavens fokus på flyktninger, er det relevant å nevne Solveig Vatnar sin studie om partnerdrap. I sin studie, «Partnerdrap i Norge 1990—2012. En mixed-methods studie av risikofaktorer for partnerdrap skriver Vatnar at,

“Innvandrere med norsk statsborgerskap utgjorde i underkant av 10% av gjerningspersonene, noe som utgjør en viss overrepresentasjon i forhold til denne gruppens andel av befolkningen totalt. Fire prosent av Norges innbyggere er per 1.1.2015 innvandrere med norsk statsborgerskap (SSB – oppdrag innvandring, personlig kontakt). Innvandrere med norsk statsborgerskap utgjorde i underkant av 6% av ofrene, noe som samsvarer mer med andelen denne gruppen utgjør i befolkningen. Innvandrere uten norsk statsborgerskap utgjorde over 20% av partnerdrapene både som gjerningspersoner og offer, noe som er høyere enn andelen denne gruppen utgjør i befolkningen (...) Under halvparten av gjerningspersonene og ofrene var i arbeid» (2015). Det nevnes imidlertid ikke noe om flyktninger spesifikt, men om innvandrere generelt.

Som nevnt, jobber en av informantene tett på partnervold, hvor det overordnede målet er å forebygge dette, og i verste fall forhindre partnerdrap. Informanten er både politioverbetjent og SARA-koordinator, som betegner et nytt verktøy som politiet bruker i tilknytning til risikovurdering ved partnervold. SARA-modellen (Spousal Assault Risk Assessment Guide) er basert på et sett med definerte spørsmål. Spørsmålene skal blant annet kartlegge voldsutøverens tidligere historie med partnervold, voldsutøverens sosiale og psykiske situasjon og partners sårbarhet. Ut i fra svarene på spørsmålene vurderes det hvor alvorlig volden er, hvilken risiko som finnes for fremtidige voldshandlinger og hvilke tiltak som i hvert enkelt tilfelle skal iverksettes for å forhindre nye voldsepisoder (PHS, 2011).

Først og fremst ønsker de å identifisere høyrisosakene etter at de har fått inn en straffesak om partnervold. Her assererer de hvor høy risiko det er for at volden skal skje igjen. Når man ser partnervold, ser de på sårbarhetsfaktorer hos offeret og risikofaktorer hos voldsutøveren. Det beskrives 15 viktige grunnfaktorer som regnes som de grunnleggende elementene i en vurdering av risiko for partnervold (Politidirektoratet, 2014). Risikofaktorer hos voldsutøveren er blant annet fysisk vold, tanker og holdninger som støtter eller unnskylder partnervold, (sosiale, politiske, religiøse, (sub)kulturelle eller personlige holdninger), psykiske problemer, økonomiske problemer. På den andre siden har man sårbarhetsfaktorer hos offeret som kan være inkonsekvent atferd/inkonsekvente holdninger overfor voldsutøver, f. eks ambivalent opptreden eller holdning overfor volds-/trusselutøver, uvilje mot å søke hjelp eller høy grad av kontroll fra et subkulturelt / religiøst miljø som støtter eller unnskylder vold, personlige hindringer etc. (Politidirektoratet, 2014). Informanten sier at *«hvis sårbarhets- og risikofaktorene er høye, kaller man de inn til motivasjonssamtale for å få de til å forstå at det ikke er mulig å holde på slik lenger»* (Politioverbetjent, 2019).

Informanten sier at i tilknytning til flyktninger kan ofte sårbarhetsfaktorer blant annet være en kvinne med svake ressurser som ikke snakker språket godt nok, og kommer fra subkultur hvor kvinner er underordnet (faktorer som øker avhengighet til voldsutøver). Risikofaktorer hos voldsutøveren kan være rusmisbruk, aggressivitet, kommer fra kultur hvor menn er overordnet kvinnen (voldtekt i ekteskap blir ikke sett på som voldtekt f. eks) og arbeidsledighet (Politioverbetjent, 2019). Hun sier videre at ofte er det «medavhengigheten» som er ødeleggende,

«Hos flyktninger og innvandrerepar kan det være vanskeligere, hvis man er fra land hvor ekteskap og familie betyr alt. Hvis en kvinne bryter ut av ekteskapet, kan ofte foreldrene og hele familien gå i mot henne. Barna blir ofte sett på som mannens «eiendom», og skilsmisse kan ofte skape stor skam over familien. I flere land hvor flyktninger kommer fra har man en helt annet familiekultur, som ofte er basert på kollektivistiske verdier. Dette kan vanskeliggjøre det å bryte ut av et vanskelig forhold» (Politioverbetjent, 2019).

Her vil SARA være et godt verktøy, hvor man etter vurdering har en motivasjonssamtale som skal virke forebyggende for videre vold.

«Her har man individuelle samtaler med både offeret og voldsutøveren, og forsøker å snakke med dem og eventuelt henvise til psykolog, NAV eller hva enn det måtte være for å oppsøke videre hjelp eller støtte. Ved funn av Høy og Ekstrem risiko for partnervold, kan politiet iverksette hjemmebesøk hos voldutsatte og eventuelt hos voldsutøver. Ansvar legges hos forebyggende- og patruljeseksjonen, og gjennomføres en gitt periode (vanligvis 4 uker). Vedkommende oppsøkes uanmeldt en til flere ganger per uke, noe man vurderer i hvert enkelt tilfelle» (Politioverbetjent, 2019).

Ved spørsmål om hvorvidt man forstår partnervold som en potensiell trussel mot samfunnssikkerheten (i forhold til mer kriminalitet, utenforskap etc.) svarer informanten at partnervold kan føre til utenforskap og isolering. Hun sier at dette kan forsterkes spesielt hvis man ikke har arbeid og ikke kan språket. Her kan flyktninger og innvandrere være spesielt utsatt på grunn av kultur, arbeidsledighet og «annerledeshet». Informanten legger til at de som ofte er utsatt for partnervold har lav status, er lavt lønnet og det er rusmisbruk med i bildet (Politioverbetjent, 2019).

#### **4.5.2 Æresrelatert vold**

Mangfoldskoordinatoren har fagansvar opp mot minoritetsgrupper i Sør-Vest politidistrikt, hvor hun jobber spesielt med saker som æresrelatert vold, tvangsekteskap, ekstrem sosial kontroll, kjønnslemlestelse etc. I den forbindelse har hun ansvar for et risikoverktøy som heter PATRIARK.

PATRIARK er et strukturert klinisk som kommer fra Canada/Sverige, og brukes i saker hvor det er et æresmotiv og æresrelatert vold (Mangfoldskordinator, 2019). Denne arbeidsmetoden hører til sammen med andre verktøy slik som SARA. Også her ser man på risikofaktorer og sårbarhetsfaktorer som i stor grad kan sammenlignes med de i SARA (SIFER, 2019).

I forhold til overordnede retningslinjer, instruksjer, veiledninger etc. forteller informanten at enheten har retningslinjer fra Politidirektoratet i forhold til hva som skal prioriteres, hvor ulike typer vold i nære relasjoner er en prioritert saksgruppe. Hun sier videre at,

«Vi prioriterer særlig sårbare personer, eksempelvis kvinner som kommer i forbindelse med familieinnvandring, samt barn og unge som vokser opp med vold i nære relasjoner. I forbindelse med flyktninger kan dette være barn og unge som vokser opp med foreldre som ikke integreres så godt i det norske samfunnet (foreldrene holder mye på egen kultur). Andre saker vi opplever som vanskelige er unge jenters selvstendig valg av partner» (Mangfoldskoordinator, 2019).

Ettersom æresrelatert vold ofte omfatter flere familiemedlemmer, ser de ofte på flere personer. Hvis politiet for eksempel blir kontaktet i forbindelse med en jente som har blitt/holder på å bli utsatt for tvangsekteskap, og jenta har yngre søsken, samarbeider de med barnevernet om nødvendig. Informanten sier imidlertid videre at,

«Familiemedlemmer blir ikke kartlagt eller «risikovurdert» på noen måte, men PATRIARK som risikovurderingsinstrument åpner for at det kan være mer enn en gjerningsperson. Hvis man har en familie opprinnelig fra Afghanistan, er det ikke sjelden at man har et familieoverhode som sitter i et annet land i Europa som bestemmer over familien i Norge. Det viktigste her blir da å kommunisere til både gjerningsperson og offer i Norge at vold, trusler og tvang er straffbart her, og at det finnes hjelp å få (for eksempel på krisesenter). I tillegg er det viktig i etterforskningen i en slik sak at det øvrige innvandremiljøet blir kjent med at politiet prioriterer slike saker, og at dette ikke er akseptabelt» (Mangfoldskoordinator, 2019).

For å fange opp og følge opp slike saker sier informanten at hun blant annet leser en del forskjellige straffesaker fra hele politidistriktet. De sakene hvor man ser et æresmotiv fra starten av, blir levert til en risikoanalytiker. Etter dette vil risikoanalytikeren og den som etterforsker saken jobbe side ved side. Mangfoldskoordinatoren sier at det ikke er uvanlig at den som er



fornærma allerede er på krisesenter. Politiet oppretter da kontakt og har samtale, hvor de ser om det finnes noen tiltak som kan iverksettes for å trygge personen. For eksempel hjelp til samarbeid med NAV, bistandsadvokat, hjelp til bolig etc. Når man tar en risikovurdering sitter man igjen med en konklusjon om hvor alvorlig denne saken er, og så setter man inn tiltak i forhold til offeret selv om saken ikke er anmeldt, for eksempel kontaktforbud. Saken må derimot anmeldes hvis man skal sette inn tiltak som omvendt voldsalarm (noe man blir idømt etter rettssak) og varetektsfengslings hvis det er opprettet straffesak. Informanten legger til at hvis den fornærmede ikke ønsker å snakke, er det lite man kan gjøre (i motsetning til SARA, har man f. eks ikke husbesøk). Politiet kan komme med råd, men ikke tvinge folk til å gjøre noe – spesielt hvis det ikke er barn med i bildet (Mangfoldskoordinator, 2019).

Som nevnt tidligere, skriver Brochmann-2 utvalget at forholdet mellom religionsfrihet og frihet til kulturell egenart og de øvrige menneskerettighetene ses på som et vanskelig tema, hvor kjønnslikestilling har fått mye oppmerksomhet (NOU 2017:2). Ved spørsmål til informanten om hvordan man takler denne utfordringen, sier informanten at, *«De tiltakene som settes inn i det forebyggende sporet er frivillige – man kan som sagt ikke presse noen til noe som helst. Gjerningsmannen må ikke gjøre noe (obligatoriske samtaler f. eks), med mindre h\*n er anmeldt»*. Slik som også politioverbetjenten forteller, nevner informanten at det er en stor utfordring når de ønsker å snakke med politiet om straffbare forhold de er utsatt for, men de ønsker ikke å anmelde eller ta del i en videre etterforskning. *«Mange har store vansker for å bryte med familien, ettersom det kan få store konsekvenser for dem. Dette fører til at mange lever med trusler og vold hele livet. Når man har levd i ekstrem sosial kontroll, har man ikke nettverk utenom familien»* (Mangfoldskoordinator, 2019).

I forhold til utenforskap hos større grupper, sier informanten at politiet forsøker å komme inn via andre kanaler, slik som organisasjoner og moskeer hvor man snakker om vold i nære relasjoner og rettigheter. Hun sier videre at,

«Hvis man har en stor gruppe mennesker som man vet lever i utenforskap, kan man egentlig ikke gjøre noe enn å forsøke å nå ut til dem. Vi har egentlig ikke den problemstillingen i dag, selv om det er flere grupper som lever mer adskilt enn andre.

Noen er vanskelige å komme i kontakt med. Hvis kvinner er så ufrie at de ikke kan gjøre noen ting på egen hånd, er vanskelig å nå ut til disse gruppene».

Når det gjelder hvorvidt informanten forstår æresrelatert vold som en potensiell trussel mot samfunnssikkerheten (i forhold til kriminalitet, utenforskap etc.) sier hun at *«Det er vanskelig å svare på dette i forhold til et trusselaspekt mot samfunnssikkerheten. Det er derimot en fare for utenforskap, spesielt når det gjelder jenter. Manglende integrering kan føre til større risiko for æresrelatert vold, og bedre integrering er et nøkkelord for dette problemet»* (Mangfoldskoordinator, 2019).

Slik som de fleste andre informanter jeg har intervjuet, tar heller ikke mangfoldskoordinator og politioverbetjenten i FF opp et mer overordnet og helhetlig samfunnssikkerhetsperspektiv. Ut i fra samtalene virker det som om mye er frivillig (med mindre saken er anmeldt), det blir lagt stor vekt på en individorientert tilnærming, samt at hovedfokuset ligger på å hjelpe offeret – i stedet for at man setter inn tiltak på den andre enden.

## **4.6 Oppsummering**

I dette kapitlet fremkommer det at lokale aktører har en viktig rolle å spille i integreringsarbeidet, hvor forebygging av utenforskap er en naturlig del av dette. Det fremkommer også at den lokale praktiske politikken blir påvirket av nasjonale retningslinjer og lovgivning i noen grad, men at de selv har mye fleksibilitet, og dermed også ansvar. Som en oppsummering av dette kapitlet, ser de fleste lokale aktører (med ett unntak) på integreringspolitikken og forebygging av utenforskap som individorientert i stor grad. Ut fra intervjuene og dokumentene fremkommer det at langsiktige løsninger og et overordnet samfunns- og sikkerhetsmessig perspektiv ikke har fått stor plass på dagsordenen hos disse aktørene, og at ulike områder ikke ses i sammenheng. Mulige årsaker til dette vil drøftes videre i neste kapittel.

I tilknytning til Brochmann 2-utvalget, viser de at det finnes ulike konsekvenser av mottak og integrering av flyktninger som kan være et samfunnssikkerhetsanliggende (ustabilitet, «parallele samfunn» etc.), hvor de viser til viktige integreringsområder, men trekker som regel frem at dette

vil være problematisk for velferdsstaten, og ikke for samfunnssikkerheten. Dette vil også bli videre drøftet i neste kapittel.

## 5.0 Drøfting og analyse

I de foregående kapitlene har jeg redegjort for hvordan integreringspolitikk også kan bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende og vist til ulike integreringsområder hvor man kan forebygge utenforskap og dets konsekvenser. I empirikapittelet redegjorde jeg for hvordan offentlige lokale aktører arbeider med mottak og integrering av flyktninger, ivaretagelse og håndtering av samfunnssikkerhetstrusler og forebygging av utenforskap og kriminalitet. Dette ble gjort i lys av de fem integreringsområdene og ulike utenforskapsområder som ble redegjort i teorikapittelet. I tillegg redegjorde jeg for Brochmann 2-utvalget, og så på hvorvidt integrering blir sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende, samt hvordan nasjonale retningslinjer kunne påvirke det lokale arbeidet. Et annet viktig område som også ble belyst var forholdet mellom integrering, assimilering og multikulturalisme, og hvilken tilnærming som er rådende hos de offentlige lokale aktørene, samt i Brochmann 2-utredningen. I dette kapittelet vil jeg derimot fokusere på å drøfte problemstillingen og forskningsspørsmålene i lys av diskusjonen i teori-kapittelet og funnene i empiri-kapittelet.

### 5.1 Sammenhengen mellom integreringsområder, utenforskapets konsekvenser og samfunnssikkerhet

I teorikapittelet forsøkte jeg å belyse hvordan samfunnssikkerhet, utenforskap og integrering kan ses i sammenheng. I denne delen vil jeg dra argumentasjonen videre i lys av dokumentanalysene i empirikapittelet. Samfunnssikkerhetstrusler er komplekse og sammensatte, og det kan ofte være vanskelig å se ulike fenomener og områder i sammenheng. Brochmann 2-utvalget har likevel klart å se disse områdene i sammenheng, men de har imidlertid i stor grad redusert konsekvensene til å handle om velferdsstatlige utfordringer. Til tross for dette, nevner de flere risikoer ved dårlig integrering, slik som utbredelse av utenforskap og parallelle samfunn, økende konflikt, ustabilitet og større ulikhet, sosial uro, minkende tillit til både samfunnsfunksjoner og mellom ulike grupper etc. Selv om utvalget ikke nevner samfunnssikkerhet eksplisitt, er dette risikoer som direkte berører samfunnssikkerheten. Som nevnt i kapittel 2.4, kan utenforskap generere ulike konsekvenser, hvor illiberale praksiser, ekstremisme, levekårsproblemer, og vold er noen eksempler. Denne type konsekvenser kan på ulike måter bli forebygget eller minimert av bedre integrering, som også nevnes av utvalget.

Hvis vi først ser på ulike årsaker til utenforskap, ser man at de er nært tilknyttet de fem integreringsområdene som jeg gjorde rede for i teorikapittelet. Arbeid og utdanning, bosetting og størrelse, språk, tilpasning til verdier og normer og samfunnsdeltakelse. Både Brochmann 2-utvalget og de lokale aktørene nevner disse områdene i stor grad, hvor disse blir sett på som svært relevante for integreringen. Hvorvidt områdene blir sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende, samt i sammenheng vil jeg drøfte i delkapittel 5.3. Poenget her er at både utvalget og de ulike aktørene legger til grunn at de ulike integreringsområdene er viktige for å forebygge utenforskap (*hvor de potensielle konsekvensene kan resultere i samfunnssikkerhetsmessige trusler*).

Hvorvidt man ser de ulike integreringsområdene i sammenheng, er viktig for den overordnede forståelsen som kan påvirke hvorvidt man ser på dette som et samfunnssikkerhetsanliggende. De ulike informantene i Flyktningseksjonen nevnte som regel separate områder, men uten å gjøre forsøk på å se disse i sammenheng sett fra et «utenforskaps»perspektiv. Eksempelvis «norsk språk», «bekjempelse av diskriminering», «arbeid». Virksomhetslederen nevnte også fem ulike områder som var nedskrevet i rutinehåndboken, igjen, uten at disse nevntes i sammenheng. I tillegg la de ulike veilederne størst vekt på det området de selv jobbet med.

Å se disse områdene i sammenheng vil være essensielt for å forebygge konsekvenser av utenforskap, som kan gjøre at den samfunnssikkerhetsmessige relevansen blir klarere. Eksempelvis kan man tenke seg at menn og kvinner som kommer fra mindre liberale samfunn, som ofte er mannsdominerte, ofte kan stå i fare for utenforskap på flere områder. Mange kvinner kan ofte ikke språket, de har lav utdanning og arbeider ikke, deltar ikke på sosiale arenaer på grunn av språklige utfordringer og eventuelt sosial kontroll. Dette kan blant annet vanskeliggjøre å bryte fra storfamilie eller komme seg ut av et voldelig forhold/ekteskap. Hvis vi får et samfunn med mange slike kvinner, kan det bli ekstremt vanskelig å forebygge vold i nære relasjoner. For menn kan det være at de ikke får arbeid eller faller ut fra arbeidsmarkedet etter en stund, hvor det bygges opp mer og mer misnøye til samfunnet rundt, større ulikhet både verdimessig og sosioøkonomisk – som kan avle vold og ekstremisme, slik som også virksomhetslederen i Flyktningseksjonen la vekt på. I sitt utvalgsmøte i 2016 nevnte også PST flere av disse viktige områdene, slik som språkopplæring, jobbmuligheter etc., for å redusere sannsynligheten for

ekstremisme. I tillegg nevnte de at felles kultur er en viktig faktor for å opprettholde et godt fellesskap (NOU 2017:2, s. 176).

Dette viser igjen at hvis man har mange mennesker som ikke er godt integrerte på ulike områder, kan det dannes enklaver med egne regler og kodekser, parallelle samfunn, ustabilitet og kriminalitet. Derfor vil det være essensielt å jobbe mer målrettet på de forskjellige områdene, hvor man nettopp ser dem i sammenheng. Det vil muligens være hensiktsmessig å utvikle egne parametre for god integrering og indikatorer for utenforskap på forskjellige områder. På denne måten kan man få mye bedre oversikt over hva god integrering og utenforskap faktisk er, hvem som er i utenforskap, og hvordan dette kan påvirke samfunnet og samfunnssikkerheten (i forhold til konsekvenser/trusler av utenforskap). Dette ble også kort nevnt av en informant i Flyktningseksjonen.

## **5.2 Bør dette bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende på lokalt nivå?**

For å forebygge og eliminere ulike trusler, stilles det stadig nye krav og iverksetting av tiltak for å gjøre samfunnet mer robust. Her vil det være muligheter for både lokal og nasjonal politikk i tilknytning til integreringspolitikk og forbedringer. De fem integreringsområdene (språk, bosetting, utdanning og arbeid, tilpasning til verdier og normer og deltakelse i samfunnet sammen med majoritetssamfunnet) ligger tett på lokal politikk, og lokale aktører som arbeider med mottak og oppfølging har stor mulighet til å påvirke innhold og utforming på disse områdene.

For eksempel er det lokale aktører og politikere som bestemmer hvor mange (og om i det hele tatt) flyktninger skal bosettes i kommunen, hvor man skal bygge kommunalboliger og plassere flyktninger, hvordan man skal organisere språkopplæring og introduksjonsprogram, hvorvidt man skal tilby praksisplasser etc. I tillegg har man frivillige organisasjoner og møtesteder som del av det lokale. Kommunens rolle og ansvar vises også igjen i Fafo-rapport 2017:31, hvor rapporten viser store variasjoner i kommunenes tilbud og måloppnåelse (Spence, 2017). I tillegg viser mange undersøkelser at resultater i introduksjonsprogrammet avhenger av hvordan det tilrettelegges lokalt, og hva som blir prioritert i programmet. Selv om staten blant annet pålegger kommunene å tilby introduksjonsprogram og setter krav om individuell tilpasning etc., velger

kommunene i stor grad selv hvordan de vil bruke ulike virkemidler og tiltak, hvordan de vil organisere tilbud etc. (NOU 2017:2).

Avdeling for beredskap og samfunnsutvikling i kommunen har det strategiske ansvaret for blant annet samfunnssikkerhet, som betyr at de har stor fleksibilitet og ulike virkemidler til å bestemme hva de mener er et samfunnssikkerhetsanliggende, eksempelvis hvorvidt de skal utarbeide risiko og konsekvensanalyser av ulike forhold. De har også ansvar for området «mangfold og inkludering», samt ansvar for å se disse områdene i et overordnet og sammenhengende perspektiv. Politiet på sin side må følge en del nasjonale retningslinjer og lovpålagte oppgaver, men de har også fleksibilitet i hvordan de legger opp arbeidet sitt. Samtidig har politiet et overordnet ansvar for samfunnssikkerhet og forebygging av kriminalitet og illegitim sosial uro, som gjør at flyktningintegreringspolitikk også bør være viktig for dem.

På en annen side viser de ulike informantene også til nasjonale retningslinjer og lovgivning når de skal forklare sitt arbeid i forhold til integrering og utenforskap som et samfunnssikkerhetsanliggende. Et godt eksempel er rådgiver for kriminalitetsforebygging sin forklaring om at de ikke risikovurderer/konsekvensutreder utfordringer tilknyttet integrering ettersom dette ikke er lovpålagt. Det kan derimot argumenteres for at dette kan være til kommunens og innbyggernes beste. Slik som rådgiveren også la vekt på, har det skjedd en demografiutvikling i Norge, som gjør at enhver kommune bør kjenne sin egen befolkning. Kommunen kan på eget initiativ gjøre analyser og utredninger slik at de blir bedre i stand til å forutse hvor ulike utfordringer og problemer kan oppstå. Den samme informanten fortalte også at hvis en kommune har mange flyktninger som ikke klarer å integrere seg, kan det oppstå ulike risikoer (Rådgiver for kriminalitetsforebygging, 2019). Denne utfordringen er også i favør for å se mottak og integrering av flyktninger (og deres familieinnvandrede) som et samfunnssikkerhetsanliggende.

Brochmann 2-utvalget viser også til viktigheten og ansvaret til kommunene i forhold til introduksjonsprogram, mottak og oppfølging av flyktninger (og deres familieinnvandrede). Kommuner som ønsker å bosette flyktninger, vil bli vurdert av IMDi etter ulike kriterier som i stor grad *avhenger av selve kommunen*. Interessant nok siterer utvalget PST der de sier at det

ikke er sikkerhetstjenesten sin oppgave å hindre utvikling av segregerte og «parallele» samfunn, og da heller ikke utenforskap som kan bidra til dette. Verken PST eller utvalget sier noe direkte om hvem som har ansvar for dette, men det kan tolkes som at kommunene har en stor rolle i dette. Utvalget anerkjenner at utenforskap, segregering og «parallele» samfunn kan vokse frem hvis innvandrere ikke blir integrert godt nok, samt diskriminert og marginalisert. De viser derfor til ulike områder hvor integreringen skjer og hvor dette kan forebygges, som har en nær sammenheng med områdene i teorikapittelet (språk, bosetting, utdanning og arbeid, tilpasning til verdier og normer og deltakelse i samfunnet sammen med majoritetssamfunnet). Utvalget legger vekt på at disse områdene i stor grad er kommunens ansvar (NOU 2017:2).

Før jeg går over på neste avsnitt, vil jeg konkludere med at lokale aktører definitivt har en viktig rolle, samt ansvar i forbindelse med integreringsområder, forebygging av utenforskap, samt forebygging av samfunnssikkerhetsmessige trusler på dette området.

### **5.3 Blir det sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende?**

Ved å se på ulike integreringsområder (i sammenheng) og konsekvenser av utenforskap, er det legitimt å argumentere for at mottak og integrering av flyktninger (og deres familieinnvandrede) ikke kun handler om enkeltindivider, men om samfunnet som helhet.

De lokale aktørene jeg har intervjuet arbeider med mottak og oppfølging av flyktninger, ivaretagelse av samfunnssikkerheten og forebygging av utenforskap og kriminalitet. Selv om noen har større ansvar for integrering og mindre ansvar for overordnet samfunnssikkerhet (og omvendt), har alle disse aktørene ansvar for viktige områder som berører mottak og oppfølging av flyktninger, utenforskap og samfunnssikkerhet. Til tross for at aktørene følger nasjonale retningslinjer og lovpålagte oppgaver, har de betydelig fleksibilitet og ansvar på disse områdene. Av den grunn vil jeg argumentere for at det er rimelig å anta at mottak og integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet bør bli sett i sammenheng, samt i et større og bredere samfunns- og sikkerhetsperspektiv, også hos lokale aktører. Hvorvidt det blir det, er en helt annen diskusjon. Før jeg drøfter og analyserer svarene fra informantene og deres dokumenter, vil jeg se på hvorvidt Brochmann 2-utvalget ser på flyktningintegreringspolitikk som et samfunnssikkerhetsanliggende.



### 5.3.1 Brochmann 2-utvalgets implikasjoner

I sin analyse av konsekvenser av utfordringer tilknyttet flyktningintegreringspolitikk, ser utvalget på at økende ulikhet (økonomisk, kulturelt og sosial) kan svekke tilliten i samfunnet, og øke polarisering og konflikt. Hvis vi ser på faktumet at sosial tillit kan sies å være en overordnet kritisk samfunnsfunksjon, er tillit viktig for samfunnssikkerheten, ettersom lav sosial tillit kan være en alvorlig trussel mot samfunnets funksjonsevne (Juhl, 2018). Utvalget sier at denne tilliten er «limet i samfunnet», men som i stor grad blir relatert til velferdsstaten opprettholdelse. I forhold til de lokale aktørene som vil diskuteres senere, har utvalget et mer helhetlig perspektiv av ulike konsekvenser. Dette er ikke overraskende, ettersom dette er et viktig og stort utvalg som har tatt flere måneder å skrive, og av personer med forskjellige bakgrunner. Det som derimot er overraskende, er deres manglende evne til å knytte utfordringer direkte til forhold som kan være av betydning for samfunnssikkerheten.

Utvalget anerkjenner at dårlig integrering på de fem nevnte integreringsområdene, samt diskriminering, kan føre til varig utenforskap, som også kan øke risikoen for uro, mistillit og konflikt (NOU 2017: 2, s. 16-22). De nevner at dette kan være svært problematisk for velferdsstaten, samt «det politiske systemets legitimitet», men hva betyr egentlig dette i et langsiktig perspektiv? Et viktig, men motstridende område som nevnes i NOU-en er tilpasning til verdier og normer og deltakelse, som igjen kan styrke tillit og tilhørighet (s. 22). Grunnen til at dette kan ses på som motstridende, er fordi de ikke belyser hva norske verdier og normer faktisk er. Slik som vi skal diskutere i neste delkapittel, legges det vekt på demokrati, likestilling og mangfold, men disse «liberale grunnprinsippene» kan også være rake motsetninger.

Kultur, verdier, normer og religion har fått en viktig plass i NOU-en, selv om de kommer med få konkrete svar, men heller nevner problemstillinger og dilemmaer. Eksempelvis om likestilling og «vestlig» barneoppdragelse på den ene siden, og religionsfrihet og rett til å leve i tråd med egen kultur på den andre siden. De sier at de er klar over at høy innvandring innebærer risiko for verdikonflikter og kulturelle motsetninger, men dette blir ikke diskutert videre på et mer overordnet samfunnsperspektiv. Utvalget er klare på at de ekstreme ytterpunktene ikke skal tolereres (slik som tvangsekteskap og kjønnslemlestelse), men sier lite om hvilke andre verdier,

normer og kulturelle overbevisninger som er i «gråsonen», og som også kan generere mistillit, vold, uro og større motsetninger. Et annet eksempel som dras frem er radikaliseringsprosesser i muslimske miljøer, men hvor de konkluderer med at disse må få anerkjennelse fra majoriteten og at man må arbeide mot diskriminering for å forebygge dette. Jeg finner det også interessant at Sylo Taraku (som er en del av dette utvalget), hadde et helt annet synspunkt i sin bok «Innvandringsrealisme» i forhold til radikaliseringsprosesser i muslimske miljøer,

«Det er naivt å tro at radikaliseringsprosesser av unge muslimer de siste årene er et resultat av at nordmenn ikke har vært inkluderende nok (...) Antakelsen som at jihadisme kommer som et resultat av diskriminering av muslimer leder til naive forslag til tiltak (...) Hvor tolerante vi er overfor religiøse uttrykk, har lite å si for radikaliseringsprosesser. De mest ekstreme islamistene vil gjerne danne seg et fiendebilde av staten de bor i uansett om den er muslimsk- eller ikke-muslimsk. Egypt og Saudi-Arabia er alle nominelle muslimske land, men anses av de mest ekstreme islamistene for å være styrt av «vantro faraoer» (Taraku, 2016, s. 91).

Utvalget viser likevel også til et annet synspunkt, hvor de siterer PST og konkluderer selv med at et nasjonalt fellesskap kun vil bevares hvis alle har et ønske om å leve i et demokratisk og liberalt samfunn – som også er en av de viktigste faktorene for å forebygge radikaliseringsprosesser. Utvalget sier selv at man må insistere på liberale verdier og motarbeide parallelle samfunn for å motarbeide terror og ekstremisme. Det kan virke som om utvalget forsøker å glede både venstresiden og høyresiden ved disse delvis motstridende utsagnene. I tillegg sier de selv at *«I de vanskelige grenseflatene mellom det lovlige og det legitime, er det få retningslinjer å hente i integrasjonstenkningen»*, som muligens kan forklare deres paradoksale analyse. Utvalget sier at de ikke har anledning til å gå dypere inn i problematikken om terror og radikaliseringsprosesser, men ved å sitere til PST viser de i hvert fall en delvis bevisstgjøring av at dårlig integrering og utenforskap kan være et samfunnssikkerhetsanliggende.

Utvalget forteller også at utviklingen blant etterkommere i Norge har pekt i positiv retning når det gjelder verdiassimilering. Dette kan implisere at de ser på verdiassimilering som ønskelig for integreringen og samfunnet, mens på den andre siden bærer utvalget et stort preg av «respekt og

toleranse for egenart, kultur og religion». Dette er noe som også kan virke selvmotsigende, og som også muligens bidrar til at det er vanskelig å se integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet i sammenheng.

Brochmann 2-utvalget snakker om at både forvitring av tillit, ustabilitet, konflikt, polarisering – samt at større ulikheter (kulturelt, verdimesig, sosioøkonomisk, i samfunnsdeltakelse) kan fremskynde disse negative prosessene. Disse konsekvensene blir imidlertid redusert til å se på velferdsstaten og samfunnsmodellens legitimitet, hvor utvalget i tillegg har store utfordringer med å adressere at konflikt, trusler og ustabilitet faktisk kan være en konsekvens av religion, verdier og kultur. Integreringsområder slik som arbeid, kvalifisering og samfunnsdeltakelse forsøkes å dras opp hele tiden, hvor dette blir sett på som de viktigste grepene for å forebygge utenforskap og potensielle konsekvenser. Kan det muligens være fordi det er mindre kontroversielt, og man slik unngår å måtte analysere mer vanskelige spørsmål som er direkte samfunnssikkerhetsanliggende? Dette vil ses på i neste delkapittel, 5.4.

### **5.3.2 Flyktningseksjonen og avdeling for beredskap og samfunnsutvikling**

Samtalene med Flyktningseksjonen viser at de fokuserer på ulike integreringsområder, men at disse som regel ikke blir sett i sammenheng. Samtidig blir et individorientert perspektiv som regel vektlagt. Ekstremisme og ghettoer blir kort nevnt, imidlertid handler de fleste svarene om å «se hele mennesket», «skape bevisstgjøring om positive erfaringer med flyktninger», «invitere folk inn og bygge vennskap», «det kan være trusler for den enkeltes trivsel». Dette til tross for at spørsmålene ble stilt på en slik måte som ønsket mer overordnede implikasjoner for samfunnet. Dette kan tyde på at det finnes få refleksjoner om hva som eventuelt skjer når man ikke har god integrering på disse områdene fra et mer overordnet samfunnsperspektiv.

En mulig årsak til at veilederne ikke har et overordnet perspektiv, er fordi de har spesialiserte roller hvor de jobber med hver sin del. Det er imidlertid rimelig å stille spørsmål ved om det hadde gagnet arbeidet deres hvis de hadde hatt et mer overordnet og sammenhengende perspektiv. Videre ble familiegjenforening og ulike utfordringer tilknyttet utenforskap som kan oppstå i liten grad nevnt, selv om antallet familiegjenforenede ofte kan være større enn antallet flyktninger som kommer. Familiegjenforenede har som nevnt ikke rett og plikt til introprogram

på samme måte, som kan gi et negativt utslag for integreringen, og også for utenforskapen. Flyktningseksjonen nevner kun familiesamtaler som skal være forebyggende for konflikt i familien, som da også er individorientert.

Når det snakkes om konsekvenser av utenforskap, nevnes som oftest den sosioøkonomiske dimensjonen, som også blir relatert til et individnivå eller familienivå. Hvis vi ser på hvorfor den sosioøkonomiske dimensjonen blir nevnt i større grad enn den verdi- og kulturmessige dimensjonen, finnes det flere mulige årsaker. Først og fremst er det interessant at samfunnsdeltakelse, nettverk og tilpasning til verdier og normer blir nevnt som viktige integreringsområder, men ikke som årsaker til utenforskap. Det kan virke som om de synes at kultur, verdier og religion er vanskelige områder med mange gråsoner, og flere informanter viser motstridende utsagn på dette området. På en side mener informantene i Flyktningseksjonen at det er viktig å ikke miste sin kulturelle eller etniske identitet, hvor det er viktig å arbeide for toleranse og bekjempelse av diskriminering. I tillegg nevnes det at vi som samfunn må tåle «annerledeshet». På en annen side nevnes «tilpasning til samfunnet», «identitetsforandring» og «tydelig vise hva vi ønsker bevart i vår kultur» som viktige elementer for integrering i samfunnet. En informant nevner også hvordan en kultur innenfor samme læringssteder kan bli dominerende, og dermed forsinke integreringen. Dette kan tyde på et uavklart eller motstridende forhold til denne type spørsmål, hvor informantene er usikre på balansen mellom «toleranse» og «tilpasning». Sosial kontroll og tvangsekteskap er noe som blir nevnt, men som i større grad handler om å hjelpe personer som har blitt utsatt for dette, i stedet for å arbeide med å forebygge det på et mer direkte og overordnet nivå. Man kunne for eksempel hatt større kartlegging for å avdekke personer som har problemer med dette, samt obligatoriske møter (i stedet for å kun ha en obligatorisk del for alle i introduksjonsprogrammet).

Slik som også Brochmann 2-utvalget skriver, er det antageligvis et stort behov for å utarbeide klarere retningslinjer. I tillegg kan man argumentere for at hva som er «norske normer og verdier» og hvor langt toleranse bør gå, også bør spesifiseres så klart som mulig. Ettersom dette er et vanskelig og komplisert område, kan det virke som om mange har problemer med å stemple deler av kultur, verdier og religion som problemer, utfordringer eller trusler, og deretter også diskutere konsekvenser av utenforskap som et potensielt samfunnssikkerhetsanliggende.

Ved spørsmål om hvordan man kan forebygge utenforskap blant flyktninger mer effektivt, trakk en av informantene frem et interessant moment. Han pekte på at man må ha personer som er observante og som plukker opp de som har fare for å falle i utenforskap, hvor det er nødvendig å se på flere indikatorer og analyser. Han mente i tillegg at Flyktningseksjonen ikke hadde gode rutiner på dette (Introveileder, 2019). Ved et annet tidspunkt uttalte introveilederen også at mange som jobber i Flyktningseksjonen ikke har kompetanse til å fange opp utenforskap og trusler. Dette kan også ha utslag i hvorfor integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet sjelden blir sett i sammenheng, og spesielt fra et helhetlig samfunnsperspektiv.

Avdeling for beredskap og samfunnsutvikling viser derimot en bredere forståelse av disse områdene, mulig fordi de har både mangfold og inkludering, og samfunnssikkerhet som sine ansvarsområder. Informanten i avdelingen fortalte derimot at de ikke hadde konsekvensutredet ulike risikoer og trusler i forhold til ulike grupper som ble bosatt. Når det gjelder kriminalitetsutfordringer, legger informanten vekt på at dette ses i sammenheng med hele befolkningen, og ikke for enkelte grupper. I tillegg viser han til at utfordringer tilknyttet verdi- og normspørsmål ses på som individuelle problemer, og ikke samfunnsproblemer. I følge svarene hans, kan de tolkes ut i fra tre perspektiver: «problemene» er ikke store nok, det er ikke lovpålagt, og det vil muligens være «politisk ukorrekt» og stigmatiserende å konsekvensutrede og risikovurdere visse mennesker eller grupper/se på tiltak som berører enkelte grupper. Informanten viste likevel at dette muligens burde bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende i større grad.

### **5.3.3 Enhet for kriminalitetsforebygging (FF)**

Som nevnt i empirikapittelet, skrev jeg at jeg ble henvist av leder for FF (i politiet) til to personer, etter å ha beskrevet formålet med oppgaven. Disse to personene jobbet med partnervold og æresrelatert vold, og hadde i stor grad spesialiserte oppgaver – hvor informanten som jobbet med partnervold jobbet på et overordnet nivå med dette (ikke kun med flyktninger/innvandrere). Det er interessant i seg selv at jeg ble henvist til disse personene, som kan indikere at leder for FF mente at disse områdene var av størst interesse for oppgaven i tilknytning til flyktninger. Det er også interessant at de ikke har noen som jobber overordnet i forhold til innvandrere og forebygging av straffbare forhold, ettersom problemer som

innvandrere står ovenfor kan være betydelig annerledes enn majoritetsbefolkningen, samt ha andre implikasjoner for samfunnet som helhet. De har imidlertid ulike risiko- og sårbarhetsfaktorer som generelt kun gjelder innvandrere (uvilje mot å søke hjelp eller høy grad av kontroll fra et subkulturelt / religiøst miljø som støtter eller unnskylder vold) i sine manualer, som kan implisere at de delvis forstår disse utfordringene. Dette blir dog redusert til å kun vektlegge et individnivå.

Enhet for kriminalitetsforebygging har ansvar for den overordnede samfunnssikkerheten, samt forebygge og beskytte både personer og den overordnede sosiale stabiliteten. I intervjuene var det en del om hva som blir gjort i konkrete situasjoner, men ikke et mer overordnet perspektiv på hva dette kan bety ut i fra et samfunnssikkerhetsperspektiv, slik som jeg forventet. En av informantene (mangfoldskoordinator) mente at det var vanskelig å svare på dette «*i forhold til et trusselaspekt mot samfunnssikkerheten*». Det kan virke som om dette ikke blir sett i sammenheng på grunn av områdets kompleksitet, som er et interessant funn. Politiet har en viktig oppgave i forebyggingen av samfunnssikkerhetsrelaterte trusler, men klarer likevel ikke å se den overordnede relevansen i dette tilfelle, som også vises ved svaret til politioverbetjenten. I tilknytning til samfunnssikkerhetstrusler, sier hun at partnervold kan føre til utenforskap og isolering, hvor dette blir forsterket hvis man ikke kan arbeid og språk. Dette viser igjen at intervjuene bærer preg av vektlegging på forhold i tilknytning til individet, men som også muligens kan forventes ettersom informantene jobber på svært spesialiserte områder.

I tillegg er mye basert på frivillighet og samtale, samt rettet mot offeret, og ikke mot gjerningspersonen. Politiet kan selvsagt ikke arrestere noen uten bevis, men dette gir likevel et bilde av deres prioriteringer. De fleste tiltakene går på å behandle symptomene, altså offeret, i stedet for å adressere de grunnleggende årsakene og sette inn tiltak mot gjerningsmannen/hele miljøet. Dette er selvsagt vanskeligere å gjøre i praksis. Dette er muligens også en årsak til at man ikke ser det fra et overordnet og større samfunnssikkerhetsperspektiv.

Overordnet kan man si at de ulike aktørene på lokalt nivå i liten grad vektlegger integrering og forebygging av utenforskap fra et mer overordnet nivå (med delvis unntak av avdeling for beredskap og samfunnsutvikling i kommunen) som det finnes flere mulige og komplekse årsaker

til. En av disse årsakene kan være at avdelingen både har ansvar for samfunnsikkerhet, men også mangfold og inkludering som øker tilbøyeligheten til å se dette i sammenheng. En annen mulig årsak kan være føringer som blir lagt av den overordnede integreringsstrategien, som vi vil se på videre.

#### **5.4 Multikulturalisme som en del av integreringsstrategien lokalt og nasjonalt?**

Empirien har vist at både lokale aktører, samt Brochmann 2-utvalget har et uavklart forhold til kultur og religion, tilpasning og toleranse. Hvorfor de ulike aktørene samt Brochmann 2-utvalget er så forsiktige når de omtaler potensielle årsaker og konsekvenser av utenforskapen (spesielt når det handler om det kulturelle og verdimeslige), hvorfor integreringsområder og utenforskap som regel ikke blir sett på som et samfunnsikkerhetsanliggende, hvorfor «dilemmaer og utfordringer» virker nærmest uløselige, spesielt når de omhandler verdier, kultur og religion kan muligens forklares av at man har en multikulturalistisk tankegang som del av integreringsstrategien.

Flyktningkrisen samt den økende innvandringen fra «tredje» verden land har muligens skapt større polariseringer og motsetninger i politikken. På den ene siden har man forestillingen om «den dumsnille og naive venstresiden», mens man på den andre siden har forestillingen om «den rasistiske og intolerante høyresiden». Motsetningene vises også hvis man ser på ønske om multikulturalisme versus ønske om assimilering. Ettersom dette er et nytt historisk fenomen, og et komplekst og fragmentert område som inneholder utallige faktorer, er det vanskelig å si noe om hva den «rette» veien er. Norge bør fortsette å være et tolerant og liberalt land, men det er viktig å ta samfunnsutfordringer på alvor, selv når de er knyttet til følsomme temaer slik som flyktninger og integrering. Demografiutviklingen man har hatt de siste årene kan bringe med seg ulike utfordringer som kan utvikle seg til trusler av samfunnsikkerhetsmessig karakter, uavhengig av hvilket politisk ståsted eller tilnærming man inntar.

Som vi har sett i Brochmann 2-utvalget, er det en del samfunnsutfordringer som også er samfunnsikkerhetsanliggende, men som ofte blir stemplet som uløselige «problemstillinger» og

«dilemmaer» og ofte blir tilknyttet velferdsstaten. Ved å ikke ta disse utfordringene alvorlig, virker det som om man ønsker å skyve de under teppet i håp om at de vil gå over av seg selv.

Hvorvidt et land eller en kommune ser på som manglende integrering og forebygging av utenforskap som et samfunnssikkerhetanliggende, kan muligens avhenge av hvilket perspektiv som legges til grunn for innlemmelsen av innvandrere. Alle land som har innvandrere og mottar flyktninger er på sett og vis multikulturelle, hvert fall hvis man ser på demografien (Kobelstein, 2018). Malory Nye (2007) argumenterer for at multikulturalisme ikke kun bør forstås som en politisk ideologi, men bør referere til det komplekse spekteret av utfordringer knyttet til kulturelt og religiøst mangfold – samt styringen av utfordringene og mulighetene et slikt mangfold bringer med seg. Nye sier at multikulturalisme ikke er «valgfritt», i den forstand at man kan velge å ha det eller ei. I land uten lukkede grenser er multikulturalismen et faktum som er til stede i samfunnet. Det som er viktig er de sosiale og politiske svarene på kulturelt og religiøst mangfold – og hvordan et land håndterer dette (Nye, 2007).

I forhold til «innlemmelsen av innvandrere», viser Brochmann 2-utvalget at man skal «legge til rette for at den medbrakte kulturen kan bevares i det nye landet», og at nye grupper og individer skal få en «likestilt plassering med allerede etablerte grupper og til majoriteten» (NOU 2017:2). I tillegg skriver de at integrasjonsstrategien som har vært gjeldende i Norge siden 60-tallet tar sikte på at personer, også med sterkt ulike verdisyn skal veves inn i samfunnet mer på egne premisser. Dette kan være en mulig forklaring på hvorfor man har vansker med å adressere potensielle problemer i forhold til verdier, kultur og religion. Brochmann 2-utvalget sier selv at integrasjonstenkningen ofte har blitt koplet på en multikulturalistisk politikk og ideologi. Utvalget har ofte paradoksale tilnærminger til ulike problemer, hvor man ønsker å ha mangfold, men samtidig også liberale grunnprinsipper slik som demokrati, likestilling etc. I norsk integrasjonssammenheng kan dette implisere at man har hatt en multikulturalistisk diskurs som en del av den overordnede integreringsstrategien, som viser seg igjen i toleransenivået og ubesluttsomheten rundt vanskelige problemstillinger.

I teorikapittelet viste jeg til uenighetene som har vært rundt multikulturalisme i norsk politikk. På den ene siden har man blant annet Sylo Taraku som mener at Norge ikke har ført en



multikulturalistisk politikk, mens forfatteren Terje Tvedt mener at multikulturalisme har vært en rådende ideologi i lengre tid. Taraku mente at norsk politikk har vært tydelige i sitt samfunnsfundament om demokrati, universelle menneskerettigheter, rettsstat, ytringsfrihet, likestilling etc., som stiller klare forventninger til innvandrere i Norge (Taraku, 2018). På en annen side viser Terje Tvedt et annet bilde etter å ha studert alle stortingsmeldinger og utredninger frem til 2015. Han hevder at det klart vises at Norge har promotert multikulturalismen som samfunnsnorm og samfunnsideal, hvor han trekker frem at ingen av meldingene opererte med begreper om «norsk kultur» (Tvedt, 2017, s. 117). Hvis vi ser på de som har ansvar for mottak og oppfølging av flyktninger, mente tre av de fire informantene i Flyktningseksjonen at de fører en multikulturalistisk integreringspolitikk, som kan vise å støtte Tvedt sitt syn. De fleste informantene mente selv at de førte en politikk som var svært tolerant ovenfor kulturer og religioner. Deres manglende evne til å ta opp større samfunnsmessige utfordringer tilknyttet disse områdene kan også implisere at dette ikke blir sett på som viktig eller relevant.

Likestilling og mangfold kan oppfattes som selvmotsigende liberale prinsipper, for hvor går egentlig grensene for toleranse? Brochmann 2-utvalget viser kun til store dilemmaer og problemstillinger, uten å gi konkrete svar. I sin analyse viser Tvedt at begrepet «norsk kultur» og «norske verdier» har forvitret mer og mer, hvor NOU 2011: 14, «Bedre integrering», la vekt på at man skulle legge vekt på «mer allmenne verdier», hvor meldingen understreket av staten skulle være kulturnøytral. I tillegg skriver Tvedt at NOU-en hadde en kritisk holdning til spesielt «norsk kultur», eller «norske verdier, «fordi de simpelheten ikke fantes» (Tvedt, 2017, s. 144-145). Tvedt skriver videre at,

*«NOU-en gikk inn for hva den kalte «den gylne middelvei» i forholdet mellom majoritetskulturen og minoritetskulturen, basert på en overbevisning at alle kulturer og religioner er grunnleggende like (selv om de sier at de aldri vil tolerere tvangsekteskap og omskjæring). Logisk sett må de da tilhøre samme verdiunivers, for det er bare mellom kompatible verdier eller verdier på samme skala at en gyllen middelvei er mulig (det finnes ingen gyllen middelvei mellom sharia og den norske Grunnloven)» (Tvedt, 2017, s. 145).*

Dette er en interessant tanke, og som også kan forklare hvorfor Brochmann-utvalget (og tidligere integreringsmeldinger og utredninger) iherdig forsøker å kombinere en «gylden middelvei», men hvor man stadig møter på uløselige problemstillinger. Slik som det kan virke for Brochmann 2-utvalget, skriver Tvedt at NOU 2011:14 forsøkte å unnslippe «multikulturalismens dilemmaer», uten å måtte ta stilling til hvilke verdier som skulle være ledende i samfunnet, hvor denne utredningen konkluderte med at «*staten skal være nøytral og ikke bygge på spesielle verdier*» (s. 146). Selv om Brochmann 2-utvalget (som kom ut etter Tvedt sin bok) i større grad viser til ønskelige verdier, prinsipper og holdninger, kan en multikulturalistisk diskurs ha påvirket deres tilbøyelighet til å se integreringspolitikkenes negative konsekvenser og mulige trusler.

Tvedt viser til at så tidlig som på 70-tallet, da de første pakistanerne kom til Norge, ble det satt en diskurs som fortsatt er svært gjeldende i dag: toleranse kontra fremmedfrykt, eller medmenneskelighet kontra egoisme (Tvedt, 2017, s. 121). Tino Sanandaji viser i sin bok «Masseutmanning» til den samme tendensen, og han mener at «toleransen» og «medmenneskeligheten» klart har vunnet over «fremmedfrykt» og «egoisme» i svensk innvandrings- og integreringspolitikk, som han sier er noe av grunnen til de store problemene Sverige står ovenfor i dag (Sanandaji, 2016). Tvedt mener at Norge siden 70-tallet, og spesielt siden 90-tallet, har mottatt flyktninger og innvandrere på bakgrunn av det han kaller «det humanitær-politiske komplekset». Dette bygger på at vi har et moralsk ansvar til å hjelpe mennesker som har det dårligere enn oss, og som Tvedt mener har vært dominerende i innvandrings- og integreringspolitikken. Han sier også at det var få diskusjoner om konsekvenser av endrede befolkningssammensetningen og hva innvandringen ville bety for Norge på et overordnet nivå, ettersom dette ble stemplet som sjåvinistisk, rasistisk og umoralsk (Tvedt, 2017, s. 133). Dette kan også være en mulig grunn til hvorfor mange kvier seg til å snakke om «trusler» i forhold til utfordringer som kommer med mottak og integrering av flyktninger – hvor «rasist» og «fremmedfrykt» ofte har blitt brukt for å stemple personer som uttaler seg kritisk til innvandring, selv om de kan ha en legitim grunn.

I teorikapittelet viste jeg til en påstand av Sylo Taraku, hvor han mente at «multikulturalistiske tilnærminger i hvert fall ble gått vekk fra etter karikaturstriden i 2006». Etter å ha gått gjennom intervjuene hos Flyktningseksjonen, samt Brochmann 2-utvalget, kan man spørre om dette

virkelig er tilfelle. I tillegg til deres vektlegging av toleranse, hvor aksept og bekjempelse av diskriminering blir nevnt som viktige faktorer for integrering, trakk en informant fra Flyktningseksjonen frem at jenter på barneskolen burde få lov til å ha på «burkini» under svømmeundervisning. Dette kan ses på som ønske om særrettigheter, som en multikulturalistisk ideologi omfavner. Implikasjoner av en multikulturalistisk tilnærming kan også finnes i ulike undersøkelser. I en artikkel fra 2013 tar Will Kymlicka og Keith Banting for seg hvorvidt det er tilbakegang for multikulturalismen i 21 OECD-land, hvor Norge er inkludert. De konkluderer med at multikulturalismen ikke er død, tvert i mot er den på vei opp i de fleste land. Ved hjelp av det de kaller en «Multicultural Policy Index», ser de på i hvilken grad landene har ført en multikulturalistisk politikk, hvor de analyserer situasjonen i 1980, 2000 og 2010. Syv poeng er det meste man kan få, som betyr at man har en veldig sterk «multicultural policy» (MCP). Norge scoret henholdsvis 0 poeng i 1980 og 2000, mens de fikk 3,5 poeng i 2010 (Banting & Kymlicka, 2013). I følge deres indeks, har Norge en moderat grad av multikulturalisme, eller det de selv kaller «stronger MCP». Artikkelen viser også at det har vært en økning i «civic integration» i de fleste land, i form av tester, krav, aktivisering, familiegjenforeningsregler etc. (Banting & Kymlicka, 2013). Dette kan ses i lys av Terje Tvedt sin analyse, samt Brochmann 2-utvalgets implikasjoner.

*«Først på tampen av det internasjonale gjennombruddet og på et tidspunkt da multikulturalismen hadde seiret som statsbyggingsideologi og som samfunnsnorm og allerede satt sitt merke på det norske samfunnet, ble multikulturalismen i Norge satt under mer åpen debatt»* (Tvedt, 2017, s. 151). Dette kan også ses i lys av Brochmann 2-utvalgets påstander om at mange forskere har ønsket å revurdere assimilasjonsbegrepet slik at det passer inn i statlig integreringspolitikk, på grunn av nåværende dilemmaer og utfordringer. Utvalget skriver også at grensene for kulturell toleranse har kommet sterkere på dagsordenen de siste årene, og man har ønsket en «civic integration», eller samfunnsintegrasjon», hvor man ser på nødvendigheten av kulturell og sosial integrasjon for å vellykkes (NOU 2017:2, s. 167). Likevel skriver de ikke noe om dette bør gjennomføres, hva dette vil implisere – og kanskje viktigst av alt, kan dette forebygge konflikt, polariseringer og mistillit? Det er vanskelig å si, men implikasjoner om assimilering, «samfunnsintegrasjon» og ønske og flere og klarere nasjonale retningslinjer på

vanskelige områder viser til at det vil være viktig å evaluere nye tiltak og virkemidler, spesielt ettersom de innrømmer at integreringen har gått dårligere enn ønsket (NOU 2017:2).

Denne gjennomgangen har forsøkt å se på om tilbøyelighet til en større multikulturalistisk strategi i integreringspolitikken har negativt utslag på hvorvidt integrering oppfattes som et samfunnssikkerhetsanliggende. Selv om det selvsagt kan finnes andre viktige og potensielle faktorer, kan det argumenteres for at den overordnede integreringsstrategien sannsynligvis har blitt preget av en (moderat) multikulturalistisk diskurs i flere år, som også kan forklares hvorfor integreringsområder, utenforskap og samfunnssikkerhet ikke har blitt sett i sammenheng på et overordnet nivå. I tillegg kan dette forklare de paradoksale utsagnene om både «toleranse» og «tilpasning». Det kan også virke som om den nasjonale overordnede strategien også har smittet over på lokal integreringspolitikk, ettersom problemstillinger og dilemmaer tilknyttet områdene verdier, kultur og religion er like på både nasjonalt og lokalt nivå.

Denne oppgaven har forsøkt å analysere og vise sammenheng mellom integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet, og skape en bevisstgjøring av at man må ta konsekvensene på alvor på et overordnet nivå. Ettersom dette området er et såkalt «minefelt» som ofte blir styrt av følelser, finnes det ingen svar som er hundre prosent rett. Det man derimot kan gjøre, er å forsøke å komme med gjennomtenkte løsninger som kan bedre integreringen og forebygge konsekvensene av utenforskap på lang sikt.

## **5.5 Videre implikasjoner**

Ettersom denne oppgaven i stor grad fokuserer på Stavanger kommune som case, vil jeg også peke på noen implikasjoner som er gjeldende på kommunenivå. Først og fremst er størrelse svært viktig, og et av de viktigste faktorene vil være å skape en forståelse av hvor mange flyktninger man klarer å ta i mot, som man vet samfunnet vil klare å absorbere på en god måte.

Å få kontroll over antallet som kommer, samt kontroll over de ulike utfordringene som kan følge bosetting av flyktninger og familieinnvandrede er svært viktig.

Det kan argumenteres for at det vil være viktig å ha en økt forståelse/bevisstgjøring av at dårlig integrering av innvandrere, flyktninger og deres familiegjenforenede kan skape en ugunstig utvikling, som også kan ha implikasjoner for samfunnssikkerheten. Stavanger kommune har gått fra å være «best i landet på å spre bosetning av innvandrere» i følge datidens direktør for IMDi, til å ha flere segregerte og innvandrer-tette bydeler i 2018, blant annet Storhaug og Våland. Disse områdene har også hatt økte levekårsutfordringer. I tillegg har barnefattigdommen økt i Stavanger med over 23 prosent fra 2013-2015, og har fortsatt å øke siden den gang. Derfor er det viktig å stoppe at utviklingen går i negativ retning som følge av utenforskap hos flyktninger og deres familieinnvandrede. Det vil ikke være hensiktsmessig å vente til problemene er store nok, ettersom det da blir ekstremt vanskelig å reversere utviklingen, slik som vi har sett i Sverige.

På grunn av dette kunne Stavanger kommune i fremtiden laget en plan som ser det overordnede bildet av konsekvenser av økt innvandring og mottak av flyktninger og deres familieinnvandrede. Integrering og utenforskap bør i større grad ha en mer overordnet tilnærming, hvor de ulike aktørene jeg har intervjuet muligens har et for snevert og individorientert perspektiv som kan ha store utilsiktede konsekvenser i det lange løp. Det vil være viktig å se på de ulike integreringsområdene, hva som fungerer og hva som ikke fungerer, samt hvordan de henger sammen. I tillegg kan man analysere ulike årsaker og konsekvenser av utenforskap, og hva dette kan føre til fra et helhetlig samfunnsperspektiv. Flere av disse årsakene og konsekvensene er veldig kompliserte og sammensatte, som gjør at det er vanskelig å se ved første øyekast hva som bør gjøres. Dette er enda en grunn til å analysere og undersøke, slik at man kan finne årsakssammenhenger. I tillegg til å se på årsakssammenhenger, vil man ved å grave dypere i integreringsområder og utenforskap kunne lage bedre retningslinjer for hva som kan tolereres og ikke, som bør være velbegrunnet.

Det finnes som nevnt ingen overordnede indikatorer som sier noe om hvem som er i utenforskap, og hva dette kan føre til på et overordnet samfunnsnivå, samt hva god integrering er på sentrale integreringsområder. Ettersom integrering og forebygging av utenforskap er overlatt til ulike institusjoner og organisasjoner som omgås med flyktninger og innvandrere i bestemte situasjoner og i en viss tidsperiode, er det ikke overraskende at man ikke har utviklet gode indikatorer. I tillegg finnes det mange integreringsområder med flere underområder, som gjør det vanskelig å se det «store bildet». Dette vil imidlertid være nødvendig hvis man ønsker forebygge langsiktig

utenforskap og bedre integreringen på lang sikt. Derfor vil det være essensielt å lage gode og presise indikatorer på hva god integrering og utenforskap faktisk er, slik at man også ser dem i sammenheng og forhindrer uønsket utvikling. For å få bedre resultater på disse områdene må man i en strategi ha et bevisst fokus på hva man skal unngå, hva konsekvensene er, og hvilke virkemidler skal man bruke hvis det oppstår en uønsket utvikling. Man kan drive med langsiktig oppfølging der det trengs, hvor ulike institusjoner og organisasjoner kan utveksle informasjon og kunnskap.

Ved å se integrering som et potensielt samfunnsikkerhetsanliggende, kunne man også ha laget risikoanalyser og konsekvensanalyser for å kartlegge de menneskene som kommer på ulike områder, samt laget et estimat på hvor mange samfunnet/kommunen faktisk klarer å ta i mot på en god måte. Dette kunne muligens ha bedret integreringen på lang sikt. La oss si at man mottar mange flyktninger fra land X, som hele sitt liv har levd i tradisjonelle og svært konservative mannsdominerte samfunn. Det kan stilles spørsmål ved om et tremåneders kurs om tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll har ønsket effekt. Her vil det være viktig å finne frem til hva vi som samfunn mener er ønskelig på ulike områder, hvorvidt vi ønsker verdiassimilering, hvilke krav man skal stille etc. Ved å lage slike analyser kan man bedre se på ulike utfordringer og konsekvenser som kan komme ved å motta innvandrere og flyktninger, samt legge en bedre plan framover i forhold til hva som er forventningene. I tillegg kan risiko- og konsekvensanalyser også ha et annet formål. Mange kvinner som kommer i familiegjenforening er svært sårbare ovenfor sosial kontroll, ettersom de har få rettigheter, og kan i stor grad holdes vekke fra samfunnet hvis mannen eller familien ikke er interessert i at kvinnen skal integrere seg. Ved å se på ulike risikofaktorer, kunne man muligens ha forbedret tilbudet til sårbare kvinner som kommer i familiegjenforening, og dermed også bedret integreringen for disse.

I forhold til Stavanger kommune, kunne man ha utvidet ansvarsområde for å se disse tingene i sammenheng, gjerne under avdelingen beredskap og samfunnsutvikling, ettersom disse har et mer overordnet samfunnsikkerhetsperspektiv, samt ansvar for mangfold og inkludering. Det kunne muligens ha vært naturlig å skape en koordinerende rolle hvor man knytter de ulike områdene sammen i større grad. Her kunne man blant annet lage en overordnet plan ved å se på

ulike integreringsområder, samt årsaker og konsekvenser til utenforskap i tilknytning til flyktninger og deres familieinnvandrede. Videre kunne man ha satt sammen analyser og statistikk, utarbeidet indikatorer på ulike områder og foreslått tiltak. Denne koordinatoren/rollen kunne også ha arbeidet tett med politiet, Flyktningseksjonen, frivillige aktører og andre relevante aktører – og vært ansvarlig for å spre en mer overordnet tilnærming.

Et større perspektiv på samfunnssikkerhet i integreringen betyr ikke at man ser på flyktninger som potensielle trusler for rikets sikkerhet, tvert i mot – det kan gi et annerledes perspektiv på integrering og kan tvinge andre alternative løsninger på dagsordenen som kan bedre integreringen, som vil være i alle sin favør. Man kan øke robusthet i kommunen slik at man blir mer egnet til å takle ulike utfordringer, som igjen kan øke tilliten og samholdet i befolkningen. Ettersom en mulig multikulturalistisk diskurs ikke har gitt de resultatene man har håpet på, kan et annet perspektiv hjelpe her. Og igjen, dette betyr ikke å behandle innvandrere eller flyktninger som potensielle trusler, men nettopp å erkjenne ulike risikoer og utfordringer som kan oppstå ved en endret befolknings sammensetning. Det er muligens på tide å ta i bruk en tilnærming som er mer «føre-var», slik som gjøres på mange områder med usikkerhet og kompleksitet. Et samfunn med en flerkulturell befolkning må kunne håndtere de ulike utfordringene som kan oppstå ved kulturelt, verdimesig og religiøst mangfold, samt økt tilflytning av personer med lav utdanning og lav «employability». Som nevnt har en slik innvandring fra «tredje» verden land til vestlige sekulære og rike land aldri hendt før, som gjør at ingen vet hva fremtiden vil bringe.

## 6.0 Konklusjon

I Oslo har man blant annet sett tendenser til utvikling av sub-kulturer, regler og kodekser som i ytterste konsekvens kan medføre brudd på norsk lov. Selv om Stavanger ikke har disse problemene i like stor grad, har man sett mer segregerte bydeler, større levekårsutfordringer i innvandrer-tette bydeler og økt barnefattigdom, som i stor grad kan tilskrives mislykket integrering. Ved å vurdere en annerledes tilnærming enn det man har hatt til nå, kan man muligens bedre integreringen og forebygge utenforskap på lengre sikt.

Sammenhengen mellom integrering, utenforskap og samfunnssikkerhet er kompleks – men at det fantes en sammenheng var utgangspunktet for oppgaven. Gjennom oppgaven har jeg vist hvordan integreringspolitikk med tilknytning til flyktninger (og deres familieinnvandrede) kan bli sett på som et samfunnssikkerhetsanliggende. Hvis man har mange mennesker som ikke er godt nok integrerte på ulike områder, kan det dannes enklaver med egne regler og kodekser, parallelle samfunn og kriminalitet, samt øke mistillit og ustabilitet i samfunnet. Videre har jeg sett på hvorvidt dette er et samfunnssikkerhetsanliggende på lokalt nivå. Etter å ha intervjuet offentlige aktører og myndigheter som arbeider med mottak og oppfølging av flyktninger, har overordnet ansvar for ivaretaging og håndtering av trusler mot samfunnssikkerheten og ansvar for håndtering av sosial illegitim uro og kriminalitet konkluderer jeg med at dette er et lokalt anliggende. Disse aktørene har en viktig rolle på integreringsområder, forebygging av utenforskap og forebygging av samfunnssikkerhetsmessige trusler.

Jeg har også sett på hvorvidt ulike lokale aktører som jobber med integrering og forebygging av utenforskap oppfatter dette som et samfunnssikkerhetsanliggende, og hvordan dette blir håndtert på ulike områder. De fleste informantene hadde et snevert og individorientert syn på oppgavene de jobbet med, og så disse områdene i liten grad i sammenheng. Et unntak var avdeling for beredskap og samfunnsutvikling, hvor informanten fra avdelingen viste forståelse for et mer helhetlig perspektiv i forhold til de andre informantene. Det finnes ulike årsaker til hvorfor man ikke oppfatter dette slik, hvor en av de største og muligens viktigste årsakene jeg trakk frem var grunnet en multikulturalistisk diskurs. En multikulturalistisk tilnærming går grunnleggende i mot at (dårlig) integrering kan resultere i ulike trusler for samfunnet, ettersom diversitet blir sett på



som et gode, og kritiske spørsmål til dette ofte kan bli stemplet som rasistiske, intolerante og dømmende. Dette kan være en mulig årsak til hvorfor man ikke ser på integreringsområder i sammenheng med utenforskap og samfunnssikkerhet. Funnene i oppgaven viser også til at den nasjonale overordnede diskursen og nasjonale retningslinjer i stor grad gjenspeiles i arbeidet hos lokale aktører, selv om de har relativt stor fleksibilitet og en selvstendig rolle i dette arbeidet.

## **6.1 Videre forskning og videre implikasjoner**

Ettersom dette er et tema med svært lite forskning, vil videre forskning være en nødvendig og viktig forutsetning for å bedre integreringen og forebygge samfunnssikkerhetsrelaterte trusler på lengre sikt. Denne oppgaven har i stor grad forsøkt å være en bevisstgjøring på hvordan man kan se disse områdene i sammenheng, og at det sårt er behov for mer forskning. Videre forskning kan blant bidra med flere analyser av hvordan ulike integreringsområder samspiller, for eksempel mellom arbeid og kulturelle, religiøse eller verdimeslige forutsetninger, hvordan man skal lage gode indikatorer på utenforskap, hvordan integrering og utenforskap kan være et samfunnssikkerhetsanliggende på ulike områder, lage klarere definisjon av normer og verdier som skal være gjeldende, samt hvordan demografiutviklingen kan presentere utfordringer og trusler på fra et helhetlig og langsiktig perspektiv. Hvorvidt man klarer å forebygge utenforskap og bedre integrering på lang sikt, vil i stor grad avhenge av at man adresserer de grunnleggende årsakene til at utenforskap oppstår, og ikke kun behandler symptomene. Selv om disse områdene inneholder betydelig kompleksitet og usikkerhet, må man ikke snu ryggen til problemene, men fortsette å undersøke og analysere slik at man kan finne bedre løsninger enn dagens løsninger. Dette vil også være svært viktig for den sosiale tilliten, fellesskapet og samholdet i samfunnet – samt opprettholdelse av samfunnssikkerheten.

## 7.0 Litteraturliste

Alayoubi, M. (2016). *Svensk politi: - Vi er i ferd med å miste kontrollen*. Hentet fra:

[https://www.nrk.no/urix/svensk-politi - -vi-er-i-ferd-med-a-miste-kontrollen-1.12920404](https://www.nrk.no/urix/svensk-politi--vi-er-i-ferd-med-a-miste-kontrollen-1.12920404)

Alden, L. & Hammarsedt, M. (2016). *Flyktinginvandring: Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser* (Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/1). Hentet fra:

<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.21a8337f154abc1a5dd2876a/1463335875126/Underlagsrapport+2016+1+Ald%C3%A9n+och+Hammarstedt.pdf>

Andersen, S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift

Andersen, S., Holtsmark, B., & Mohn, S. (2017). *Kriminalitet blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. (Rapport 2017:36). Hentet fra:

<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/attachment/332143?ts=16035d6f0d8>

Arbeidslivs- og pensjonpolitisk råd. (2016). *Flyktninger og arbeid* (Rapport fra arbeidsgruppe). Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/f0707078220a4d499fce2bbef7cdb37d/flyktninger\\_og\\_arbeid\\_rapport\\_2016.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f0707078220a4d499fce2bbef7cdb37d/flyktninger_og_arbeid_rapport_2016.pdf)

Askeland, R. (2017). *Venstre vil redusere utenforskap*. Hentet fra:

<https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/venstre-vil-reducere-utenforskap-1.994167>

Bahus, V. (2017b). *Familiegjenforening*. Hentet fra:

<https://snl.no/familiegjenforening>

Bahus, V. (2017a). *Humanitært opphold*. Hentet fra:

[https://snl.no/humanit%C3%A6rt\\_opphold](https://snl.no/humanit%C3%A6rt_opphold)

Barlindhaug, E. (2017). *Å forebygge utenforskap – Inkludering*. Hentet fra:

<https://www.fylkesmannen.no/contentassets/3fce713852c64ca09ae267ca5456dca1/e.-barlindhaug--inkludering-og-utanforskap.pdf>

Banting, K. & Kymlicka, W. (2013). *Is there really a retreat from multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism index*. Hentet fra:

<https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201314/5Mar-Banting&Kymlickapaper2.pdf>

Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet. (2015). *Regjeringens mål for integrering*. Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/a15355e81b7a44f38f981337fe9a44f1/regjeringens-mal-for-integrering\\_13-3-15.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a15355e81b7a44f38f981337fe9a44f1/regjeringens-mal-for-integrering_13-3-15.pdf)

Brochmann, G. (2017). *Integrering*. Hentet fra: <https://snl.no/integrering>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2010). *Kvalitative og kvantitative forskningsmetoder – likheter og forskjeller*. Hentet fra:

<https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/medisin-og-helse/kvalitativ-forskning/1-kvalitative-og-kvantitative-forskningsmetoder--likheter-og-forskjeller/>

Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet. (2005). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. (Rundskriv H-20/05). Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/lov\\_om\\_introduk\\_ordning\\_feb\\_13/2463\\_92-rundskriv\\_h20-05.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/lov_om_introduk_ordning_feb_13/2463_92-rundskriv_h20-05.pdf)

Djuve, A.B., Kavli, H.C., Sterri, E.B., & Bråten, B. (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæring*. (Fafo-rapport 2017:31). Hentet fra: <https://www.fafo.no/index.php/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/introduksjonsprogram-og-norskopplæring>

DSB. (2016). *Videreutvikling av sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret*. Hentet fra:

<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/sivmil-2016/sivmil-samarbeid---dsb.pdf>

Durkheim, E. (1893). *The Division of Labour in Society*. Paris: Presses Universitaires De France

Enes, A. (2017). *Veien til en vellykket integrering?* Hentet fra:

<https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/artikler-og-publikasjoner/veien-til-en-vellykket-integrering>

Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Eriksen, T.H. (2010). *Samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget

Flyktningseksjonen. (2018). *Rutinehåndbok for bosetting og oppfølging*. Stavanger kommune

George, A. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. (4. utg.). The MIT Press

Gilbrant, J. (2019). *Slår alarm om nye Oslo-tall: En totalt segregert by*. Hentet fra:

<https://www.dagbladet.no/nyheter/slar-alarm-om-nye-oslo-tall--en-totalt-segregert-by/70744856>

Gravråkmo, S. (2016). *Familiiegjenforening i eksil: Forebygging gjennom familiesamtaler*.

Hentet fra:

[https://samforsk.no/Publikasjoner/2016/Familiiegjenforening\\_web.pdf](https://samforsk.no/Publikasjoner/2016/Familiiegjenforening_web.pdf)

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet*. En innføring I samfunnsvitenskapelig metode.

Oslo: Cappelen Akademisk Forlag

Hauglie, A., Horne, S., Høie, B. & Røe Isaksen, T. (2017). *Kamp mot utenforskap*. Hentet fra: [https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/nEnMJ/-Kamp-mot-utenforskap--Hauglie\\_-Horne\\_-Hoie-og-Roe-Isaksen](https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/nEnMJ/-Kamp-mot-utenforskap--Hauglie_-Horne_-Hoie-og-Roe-Isaksen)

Helgesen, G.M. (2016). *Kommunene leder an i integreringsarbeidet*. Hentet fra: <http://www.ks.no/fagomrader/helse-og-velferd/flyktninger/mottak/kommunene-leder-an-i-integreringsarbeidet/>

Hermansen, A.S. (2016). *Moving Up or Falling Behind? Intergenerational Socioeconomic Transmission among Children of Immigrants in Norway*. *European Sociological Review*

Hobbelstad, I.M. (2018). *Norge har aldri vært et multikulturalistisk land*. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/norge-har-aldri-vaert-et-multikulturalistisk-land/70309020>

Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations* (2. utg.). Beverly Hills: Sage Publications

IMDi. (2015). *Godt no(rs)k – om språk og integrering*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2011/godt-norsk-om-sprak-og-integrering/>

IMDi. (2018). *Integrering i Stavanger kommune – tall og statistikk over integrering i kommunen*. Hentet fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1103>

Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Johannesen, A., Tufte, P. A. & Kristoffersen, L. (2004). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag

Juhl, K. (2018). *Tillitens rolle i samfunnssikkerheten*. Hentet fra: <https://www.uis.no/getfile.php/13405512/Samfunnssikkerhetskoneransen/Presentasjoner%202018/1525%20Kirsten%20Voigt%20Juhl%202018%20KJ%20->

[%20Tillit%20og%20samfunnssikkerhet.pdf](#)

Justis- og beredskapsdepartementet. (2016). *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk*. (Meld. St. 30 2015-2016). Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm201520160030000dddpdfs.pdf>

Knutsen, S.V (2018). *Hva er egentlig multikulturalisme?* Hentet fra:

<https://resett.no/2018/04/03/hva-er-egentlig-multikulturalisme/>

Kobelstein, L. (2018). *Hva er multikulturalisme?* Hentet fra: <https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-multikulturalisme>

KS. (2017). *Hva er god integrering*. Hentet fra:

<https://www.ks.no/fagomrader/om-ks/publikasjoner-og-utgivelser/kronikker-og-leserinnlegg/hva-er-god-integrering/>

KS. (2016). *Utenforskap*. Hentet fra:

<https://wiki.rogfk.no/sandbox/groups/folkehelseregaland/wiki/62266/attachments/5d81c/4%20KS%20Frivillighetspolitikk%20innlegg%20210416.pdf?sessionID=be44be7701e79de60333be15f74b587df20c018f>

Kunnskapsdepartementet. (2016). *Fra utenforskap til ny sjanse*. (Meld. St. 16 2015-2016).

Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/daaabc96b3c44c4bbce21a1ee9d3c206/no/pdfs/stm201520160016000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2019). *Integrering gjennom kunnskap (Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022)*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/regjeringens-integreringsstrategi-2019-22.pdf>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2.utg). Oslo: Gyldendal Akademiske.

Mauren, A. (2015). *Flyktninger flest kommer fra syv land*. Hentet fra:  
<https://www.aftenposten.no/norge/i/LLwR/Flyktninger-flest-kommer-fra-syv-land>

NOU 2011:14. (2011). *Bedre integrering: mål, strategier og tiltak*. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f5f792d1e2d54081b181655f3ca2ee79/no/pdfs/nou201120110014000dddpdfs.pdf>

NOU 2017:2. (2017). *Integrasjon og tillit – Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c072f7f37da747539d2a0b0fef22957f/no/pdfs/nou201720170002000dddpdfs.pdf>

NOU 2011: 17. (2011). *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7a375420185844a1bfacbbd7698bf13e/no/pdfs/nou201120110007000dddpdfs.pdf>

Nye, M. (2007). *The challenges of multiculturalism*. Hentet fra:  
[https://www.academia.edu/753275/The\\_Challenges\\_of\\_Multiculturalism](https://www.academia.edu/753275/The_Challenges_of_Multiculturalism)

Olsen, B. (2014). *Flyktninger og arbeidsmarkedet 4. kvartal 2012*. (Rapporter 2014/6). SSB.

Olsen, T. & Yousefi, S. (2018). *Her øker segregeringen mest i Norge*. Hentet fra:  
<https://www.aftenposten.no/norge/i/On7ywV/Her-oket-segregeringen-mest-i-Norge>

PHS. (2011). *SARA: Nytt verktøy for risikovurdering ved familievold*. Hentet fra:  
<https://www.phs.no/om-phs/nyheter/nyhetsarkiv/2011/mai/sara-nytt-verktoy-for-risikovurdering-ved-familievold/>

Politidirektoratet. (2014). Risikovurderingsverktøyet SARA:SV Det forebyggende sporet i partnervoldsaker. Hentet fra:  
<https://docplayer.me/5515842-Veileder-risikovurderingsverktoyet-sara-sv-det-forebyggende-sporet-i-partnervoldsaker.html>

Reginiussen, A. (2007). *Stavanger er best i landet på integrering*. Hentet fra:  
<https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/9r8pw/Stavanger-er-best-i-landet-pa-integrering>

Regjeringen. (2015). *Risiko- og beskyttelsesfaktorer*. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veileder/risiko--og-beskyttelsesfaktorer/id2398414/>

Rogaland Revisjon IKS. (2016). *Forvaltningsrevisjon av integrering og bosetting*. Hentet fra:  
<https://www.rogaland-revisjon.no/Userfiles/Sites/files/RR%20Stavanger%202016%20%20Integrering%20og%20bosetting.pdf>

Sariasalan, A., Larsson, H., D'Onofrio, B., Långström, N., & Lichtenstein, P. (2014). *The impact of neighbourhood deprivation on adolescent violent criminality and substance misuse: A longitudinal, quasi-experimental study of the total Swedish population*. International Journal of Epidemiology

Sanandaji, T. (2017). *Massutmaning: Ekonomisk politik mot utanförskap & antisocialt beteende*. Stockholm: Kuhzad Media

SIFER. (2019). *Patriark*. Hentet fra:  
<http://sifer.no/verktoy/detalj/patriark>

Skybakkmoen, J. (2018). *14 432 kom i fjor: Slik er reglene for «familiegjenforening»*. Hentet fra:  
<https://filternyheter.no/14-432-personer-kom-i-fjor-slik-fungerer-reglene-for-familegjenforening/>

Spence, T. (2017). Hver femte kommune bryter krav om opplæring til innvandrere. Hentet fra:



<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/0w04B/Hver-femte-kommune-bryter-krav-om-opplaring-til-innvandrere>

Stavanger kommune. (2019). *Flyktningseksjonen: Prioriterte oppgaver i planperioden*. Hentet fra:

<http://hop2019.stavanger.kommune.no/6-helse-og-velferd/#6-16-flyktningseksjonen>

Stavanger kommune. (2018). *Årsrapport 2018 – Stavanger kommune: Beredskap og samfunnsutvikling*. Hentet fra:

<http://arsrapport2018.stavanger.kommune.no/7-by-og-samfunnsplanlegging/7-5-beredskap-og-samfunnsutvikling/>

Strand, T. (2017). *Brochmann 2-rapporten: Hvordan blir våre verdier utfordret av innvandring?*

Hentet fra:

[https://www.nrk.no/norge/brochmann-2-rapporten\\_-hvordan-blir-vare-verdier-utfordret-av-innvandring\\_-1.13349178](https://www.nrk.no/norge/brochmann-2-rapporten_-hvordan-blir-vare-verdier-utfordret-av-innvandring_-1.13349178)

Tankesmien Agenda. (2015). *Ti bud for bedre integrering*. Hentet fra:

<http://www.tankesmienagenda.no/wp-content/uploads/Perspektivnotat-Ti-bud-for-bedre-integrering-1.pdf>

Taraku, S. (2018). *Ingen multikulturalisme i Norge*. Hentet fra:

<https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/G1RMp6/ingen-multikulturalisme-i-norge>

Taraku, S. (2016). *Innvandringsrealisme*. Oslo: Dreyers Forlag

Taule, L. (2014). *Norge – et sekulært samfunn?* Hentet fra: <https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/norge-et-sekulaert-samfunn>

Thaagard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlag

Thomsen, L. & Kunst, J. (2017). *Sosiale ulikheter avler vold og ekstremisme*. Hentet fra: <https://forskning.no/partner-universitetet-i-oslo-psykologi/sosiale-ulikheter-avler-vold-og-ekstremisme/335363>

Tjelmeland, H & Brochmann, G. (2003). *Norsk innvandringshistorie: I globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax Forlag

Tjora, A. (2018). *Utenforskap*. Hentet fra: <https://snl.no/utenforskap>

Topdahl, R.C. (2017). *Synes det er kanonkjekt å bo i «problem-bydelen»*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/rogaland/fortsatt-levekars-utfordringer-pa-storhaug-1.13314178>

Tronstad, K.R. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner* (NIBR-rapport 2015:2). Hentet fra: <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Publikasjoner/Publikasjoner-norsk/Introduksjonsprogram-for-flyktninger-i-norske-kommuner>

Tvedt, T. (2017). *Det internasjonale gjennombruddet*. Oslo: Dreyers forlag A/S.

Vatnar, S. (2015). *Partnerdrap i Norge 1990-2012*. Hentet fra: <http://sifer.no/nyheter/detalj/ny-rapport-partnerdrap-i-norge-1990-2012>

Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktikken*. Lund: Studentlitteratur AB

Zaman, K., Ogre, M., & Mengaaen A.S. (2019). *Stor gjennomgang av voldsdommer avslører: Innvandrere står bak nesten tre av fire grove voldshendelser*. Hentet fra: <https://www.tv2.no/a/10432505/>

Aase, T. & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter*. (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget

## **Vedlegg**

### **Intervjuguider**

Alle intervjuene begynte med at jeg presenterte meg selv og formålet med oppgaven, samt problemstillingen.

#### **Flyktningseksjonen Til de tre veilederne**

1. På et overordnet og generelt nivå, hva vektlegger dere i integreringsarbeidet, og hvorfor?
2. Hvordan forebygger dere utenforskap? Tenker dere at utenforskap kan ha overordnede implikasjoner eller konsekvenser for samfunnet?
3. Hva tenker du kunne gjort integreringsprosessen mer effektiv, slik at man i større grad forebygger utenforskap?
4. Hva er rutinene når dere ser at noen faller utenfor, eller at noen utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap etc.?
  - 4.1 Oppfølgingsspørsmål: Har dere hatt ulike tilnærminger til flyktninger/ulike grupper/enkeltpersoner, hvis dere har sett at noen er i større fare for å havne i utenforskap?
5. Mener dere selv at Flyktningseksjonen fører en multikulturalistisk politikk, altså i form av at respekt og toleranse går langt i forhold til andre kulturer og religioner?
6. Hvordan er ditt synspunkt i forhold til at utenforskap og manglende integrering hos flyktninger kan føre til overordnede trusler for samfunnsikkerheten?
7. Med de ulike utfordringene i forhold til bosetting av flyktninger (eksempler Sverige), har dere begynt å tenke mer i form av en assimileringstankegang?

#### **Flyktningseksjonen Til virksomhetslederen**

1. På et overordnet og generelt nivå, hva vektlegger dere i integreringsarbeidet, og hvorfor?
2. Hvordan forebygger dere utenforskap? Tenker dere at utenforskap kan ha overordnede implikasjoner eller konsekvenser for samfunnet?

3. Hva tenker du kunne gjort integreringsprosessen mer effektiv, slik at man i større grad forebygger utenforskap?
4. Hva er rutinene når dere ser at noen faller utenfor, eller at noen utsettes for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap etc?
5. Mener dere selv at Flyktningseksjonen fører en multikulturalistisk politikk, altså i form av at respekt og toleranse går langt i forhold til andre kulturer og religioner?
6. Hvordan er ditt synspunkt i forhold til at utenforskap og manglende integrering hos flyktninger kan føre til trusler for samfunnsikkerheten?
7. Med de ulike utfordringene i forhold til bosetting av flyktninger (eksempler Sverige), har dere begynt å tenke mer i form av en assimileringstankegang?
8. Hvordan fungerer bosettingspolitikken i Stavanger, og hva ligger bak de valgene som blir tatt?
9. Har Flyktningseksjonen noe som tilsier at forskjellig verdi- og normgrunnlag kan skape ustabilitet, kriminalitet, segregering, konflikt på et samfunnsmessig nivå?
10. Hvordan takler man denne utfordringen, når samfunnet blir mer flerkulturelt og multi-etnisk?

### **Stavanger kommune – avdeling for beredskap og samfunnsutvikling Til rådgiver for kriminalitetsforebygging**

1. Hva er dere opptatt av i deres arbeid, og hvilke virkemidler blir brukt for å få frem dette?
2. KrF vil blant annet bosette flere flyktninger i Stavanger enn det de har fått anmodning om av IMDI. Har man tenkt over at størrelse kan være et problem i forhold til ulike trusler som kan komme av at man ikke klarer å integrere disse menneskene?
3. Har det vært en forståelse av sammenhengen mellom risikoen for arbeidsledighet og risikoen for kriminalitet i den forstand, og at dette kan være en trussel hvis man har mange arbeidsledige flyktninger som potensielt kan gå inn i kriminalitet?
4. Har kommunen noe som tilsier at forskjellig verdi- og normgrunnlag kan skape ustabilitet, kriminalitet, segregering, konflikt etc? Hvordan takler man denne utfordringen, når samfunnet blir mer flerkulturelt og multi-etnisk? Tar man høyde for dette når man skal integrere?

5. Religion/subkultur som kan skape usunne og illiberale holdninger som gjenspeiles i familier, som for eksempel barneoppdragelse.. hvordan behandles aspekter ved kultur og religion som ikke er forenlig med norske verdier, selv om det ikke direkte bryter med loven?
6. (Oppfølgingsspørsmål) Tenker man at det kan føre til samfunnssikkerhetstrusler? Manglende tillit, konflikt, motsetninger, «oss-mot»dem», parallelle samfunn, segregering.... Slik som i man ser tendenser til i Oslo?
7. Hvordan forebygger dere utenforskap og tilknyttede problemer?
8. Oppfatter dere at manglende integrering og utenforskap kan føre til sikkerhetstrusler?
9. Hva er det som påvirker hvorvidt dette egentlig oppfattes, forstås og jobbes med som et samfunnssikkerhetsanliggende?

## **Politiet – felles enhet for kriminalitetsforebygging (FF)**

### **Til politioverbetjenten**

1. Har dere noe overordnet i forhold til instruks, veiledninger eller retningslinjer som sier noe om hvordan dere skal jobbe, og hvilke faktorer dere skal legge vekt på?
2. Hva gjør dere helt konkret?
3. Har dere satt av noen til å følge opp noen spesielle? Har dere noen ideer i forhold til hvorfor akkurat disse er farlige og bør oppfølges?
4. Hvordan forebygger dere familievold i innvandrerfamilier? Hva ser dere som årsak til at noen er mer voldelige enn andre?
5. To anerkjente studier om kriminalitet og årsakssammenheng har vist at forholdet mellom sosioøkonomiske faktorer og kriminalitet ikke har direkte årsakssammenhenger, men om dyptliggende familiefaktorer. Konklusjonen i studiene viser til at risikofaktorer som deles av familiemedlemmer har stor betydning for hvorfor noen blir kriminelle. Dette er blant annet machokultur, aggressivitet, kriminelle familiemedlemmer, rusmisbruk etc. – Har dere et forebyggende perspektiv på kriminalitet i forhold til familiemedlemmer?
6. Forstår man partnervold som en potensiell trussel mot samfunnssikkerheten – i forhold til kriminalitet, utenforskap og segregering?

## Til mangfoldskordinator

1. Hva er stillingsbeskrivelsen din, og hva jobber dere med overordnet?
2. Har dere noe overordnet i forhold til instruksjer, veiledninger eller retningslinjer som sier noe om hvordan dere skal jobbe, og hvilke faktorer dere skal legge vekt på?
3. Er det slik at flyktningsintegreringspolitikk/forebygging av utenforskap også kan forstås som et samfunnssikkerhetsanliggende?
4. Har dere et forebyggende perspektiv på straffbare forhold i forhold til familiemedlemmer?
5. Forstår man æresrelatert vold som en potensiell trussel mot samfunnssikkerheten – i forhold til kriminalitet, utenforskap og segregering?
6. Ser man at manglende integrering kan føre til større risiko for æresrelatert vold?
7. Har dere satt av noen til å følge opp noen spesielle? Har dere noen ideer i forhold til hvorfor akkurat disse er farlige og bør oppfølges?
8. Ulike kulturer har ulike normer for bruk av vold i barneoppdragelse, og også for når barnet er modent til å ha seksuelle relasjoner og inngå ekteskap.– Hvordan jobber dere med dette?