

Ingrid Liahjell Saue

Hva påvirker innvandreres sannsynlighet for å komme i arbeid eller ta utdanning?

En kvantitativ studie av den kommunale implementeringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere.

Masteroppgave i statsvitenskap

Trondheim, vår 2015

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Institutt for sosiologi og statsvitenskap



NTNU

Det skapende universitet

Forord

Denne masteroppgaven markerer at tiden min som lektorstudent ved NTNU snart er over. I den anledning er det mange som skal takkes for at arbeidet med masteroppgaven snart er i havn. Interessen for oppgavens tema fikk jeg da jeg jobbet som sommervikar ved Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i Sunndal kommune. De ansatte der skal derfor takkes for at jeg fikk lyst til å skrive en oppgave med dette som tema.

Arbeidet med masteroppgaven har vært en interessant og lærerik prosess, mye takket være at jeg tidlig i prosessen kom i kontakt med Norsk institutt for by-og regionforskning (NIBR), og fikk studentplass der. Biveileder Kristian Rose Tronstad ved NIBR fortjener derfor en stor takk for å ha gitt meg innblikk i forskningsfeltet og tilgang til datasettet. I tillegg er jeg takknemlig for dine gode råd og uvurderlig hjelp underveis i prosessen. Jeg vil også rette en stor takk til hovedveileder Pål Erling Martinussen for verdifulle råd og kommentarer, og hjelp til metodiske spørsmål. Din dør har alltid vært åpen, og det har jeg satt stor pris på.

Takk også til mamma og pappa for god støtte og korrekturlesing av oppgaven. Ikke minst vil jeg takke min kjære Tore for å ha bidratt med nyttige tilbakemeldinger på oppgaven, i tillegg til å ha vært en veldig god støttespiller gjennom dette halvåret.

Til slutt vil jeg benytte anledningen til å takke jentene ved lektorutdanningen i samfunnsfag kull 10 for fem flotte år og mange gode minner.

Sammendrag

Denne oppgaven studerer i hvilken grad og hvordan den kommunale implementeringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere påvirker introduksjonsdeltakernes utdannings- og arbeidsmuligheter etter endt program. Oppgavens problemstilling er utformet på bakgrunn av hva tidligere forskning anser som kunnskapshull i litteraturen. Det etterlyses mer forskning om hvordan forhold ved den kommunale implementeringen av introduksjonsprogram kan påvirke programmets resultatoppnåelse i form av antall deltakere som er i arbeid eller tar utdanning ett år etter fullført program. Ved bruk av perspektiver fra implementeringsteori og organisasjonsteori ble det utformet fire hypoteser til det empiriske arbeidet. Det ble derfor utledet hypoteser om at klar arbeidsdeling mellom sentrale integreringsaktører, formelle rutiner for samarbeid, en samarbeidsorientert organisasjonskultur og resultatfokus fra lederne sin side vil påvirke resultatoppnåelsen positivt. Datagrunnlaget er et koblet datasett basert på data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), Statistisk sentralbyrå (SSB), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), NAV og Rambøll Management Consulting. Den multivariate logistiske regresjonsanalysen viste at ingen av de fremsatte hypotesene har en signifikant påvirkning på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse når det kontrolleres for demografiske kjennetegn ved flyktingene og kommunale forutsetninger. Det tyder på at disse implementeringsfaktorene har lite å si for resultatoppnåelsen sammenlignet med karakteristikker ved innvandrerne selv og kommunale forutsetninger som arbeidsledighet og økonomi. En supplerende multivariat regresjonsanalyse viser imidlertid at selv om det kontrolleres for kjennetegn ved flyktingene og ulike kommunale forutsetninger så eksisterer det likevel en kommuneeffekt, i den betydning at innvandrere har ulik sjanse for arbeid eller utdanning ut i fra hvilken kommune de bor i. Det kan bety at det likevel er noe ved kommunenes implementering av programmet som kan påvirke resultatoppnåelsen. Oppgaven konkluderer med at klar arbeidsdeling, formelle rutiner for samarbeid, en samarbeidsorientert organisasjonskultur og ledes resultatfokus i liten grad har betydning for introduksjonsdeltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning etter endt program.

Innholdsfortegnelse

Forord	i
Sammendrag	iii
Liste over figurer og tabeller	vii
1 Innledning	1
1.1 Oppgavens problemstilling	2
1.2 Teoretisk tilnærming	3
1.3 Data og metode	3
1.4 Begrepsbruk og begrepsavklaring	4
1.5 Oppgavens struktur	4
2 Politisk og samfunnsmessig bakgrunn	7
2.1 Bakgrunnen for innføringen av introduksjonsprogram.....	7
2.2 Mål og innhold i introduksjonsprogrammet.....	8
3 Tidligere forskning	13
3.1 Individuelle kjennetegn ved flyktningene.....	13
3.2 Strukturelle forhold ved kommunen	14
3.3 Individuelle og strukturelle forhold forklarer ikke alt.....	15
4 Teoretisk tilnærming	19
4.1 Implementeringsteori	19
4.1.1 Den integrerte implementeringsmodellen.....	20
4.2 Organisasjonsteori.....	22
4.3 Kombinasjon av implementeringsteori og organisasjonsteori: Organisatorisk og interorganisatorisk atferd	24
4.3.1 Klar arbeidsdeling er positivt for et tiltaks resultatoppnåelse.....	24
4.3.2 Formelle rutiner er positivt for et tiltaks resultatoppnåelse	25
4.3.3 En organisasjonskultur preget av godt samarbeid mellom ulike aktører er positivt for et tiltaks resultatoppnåelse	26
4.4 Kombinasjon av implementeringsteori og organisasjonsteori: Ledelse.....	27
4.4.1 Ledelse innen et implementeringsteoretisk perspektiv	28
4.4.2 Ledelse innen et organisasjonsteoretisk perspektiv	28
4.5 Oppsummering av hypoteser.....	29
5 Datamateriale og metode	31
5.1 Valg av metode	31
5.2 Datagrunnlag og utvalg	31
5.3 Måleinstrumenter: Avhengig og uavhengige variabler.....	33
5.3.1 Avhengig variabel.....	33
5.3.2 Uavhengige variabler.....	34
5.4 Analyser og statistikk.....	38
5.4.1 Logistisk regresjonsanalyse	38
5.5 Reliabilitet og validitet.....	39
6 Resultater	41
6.1 Deskriptiv statistikk	41
Tabell 6.1. Deskriptiv statistikk for den avhengige variabelen	41
Tabell 6.2. Deskriptiv statistikk for de demografiske variablene.....	42
Tabell 6.3. Deskriptiv statistikk for kommunevariablene.....	43
6.2 Bivariate analyser.....	45
Tabell 6.4. Bivariat analyse av demografiske variabler.....	46
Tabell 6.5. Bivariat analyse av kommunevariabler.	47
6.3 Analyse av implementeringsfaktorenes påvirkning på resultatoppnåelsen	48

Tabell 6.6. Multivariat analyse med tre modeller (N = 4665).....	50
6.4 Har en deltaker tilnærmet lik sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning i ulike kommuner?.....	53
<i>Figur 6.1. Grafisk fremstilling av kommunal variasjon i flyktningers sannsynlighet for arbeid eller utdanning.</i>	55
7 Diskusjon.....	57
7.1 I hvilken grad bidrar klar arbeidsdeling mellom sentrale aktører til høyere resultatoppnåelse for introduksjonsprogrammet?.....	57
7.2 Formelle rutiner sin effekt på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse	59
7.3 Har organisasjonskulturen en effekt på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse?	60
7.4 Ledelse sin betydning for introduksjonsprogrammets resultat-oppnåelse	62
7.5 Likevel en uforklart kommuneeffekt	63
8 Avslutning	65
8.1 Oppsummering av funn.....	65
8.2 Begrensninger ved studien og forslag til videre forskning	68
Litteratur.....	71
Appendiks	I
A. Deskriptiv statistikk for kommunevariabel	I
B. Tester av forutsetninger for logistisk regresjonsanalyse	II
C. Histogram av deltakernes aldersfordeling	VII
D. Graf som viser variasjonen i logiten for aldersgrupperinger.....	VII
E. Predikering av sannsynligheter.....	VIII
F. Multivariat analyse inkludert kommune-variabel	X

Liste over figurer og tabeller

Figur 2.1: Oversikt over organisering av aktører og ansvarsområder.....	10
Figur 4.1: Den integrerte implementeringsmodellen.....	21
Figur 6.1: Grafisk fremstilling av kommunal variasjon i flyktninger sannsynlighet for arbeid eller utdanning.....	54
Tabell 6.1: Deskriptiv statistikk for den avhengige variabelen.....	41
Tabell 6.2: Deskriptiv statistikk for de demografiske variablene.....	42
Tabell 6.3: Deskriptiv statistikk for kommunevariablene.....	43
Tabell 6.4: Bivariat analyse av demografiske variabler.....	46
Tabell 6.5: Bivariat analyse av kommunevariabler.....	47
Tabell 6.6: Multivariat analyse med tre modeller (N=4665).....	50

1 Innledning

Integrering av innvandrere er stadig et tema blant politikerne i Norge, og i den siste tiden har det blitt debattert hvor mange flyktninger fra Syria Norge kan og bør ta i mot. De siste 40 årene har det vært en økning i antall innvandrere til Norge, og i 2015 er 13 prosent av befolkningen innvandrere (Statistisk sentralbyrå 2015)¹. Dette inkluderer både de som har kommet som arbeidsinnvandrere, og de som er flyktninger eller familiegjenforente. I disse tre gruppene av innvandrere er det imidlertid store sysselsettingsforskjeller. Mens mange arbeidsinnvandrere nettopp kommer til Norge for å arbeide, og dermed har høy sysselsetting, har de med flyktningbakgrunn, ofte fra land i Afrika og Asia, lavere sannsynlighet for å være i jobb sammenlignet med resten av befolkningen (Olsen, 2014). Å være i arbeid sikrer den enkeltes økonomiske situasjon, og på et overordnet nivå er deltakelse i arbeidslivet viktig for å sikre velferdsstatens levedyktighet, der høy sysselsetting er en av bærebjelkene. Høy sysselsetting vil bli spesielt viktig i årene fremover når Norge vil oppleve demografiske endringer i form av en høyere andel eldre som betyr økte utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, samtidig som en stadig mindre del av befolkningen skal betale utgiftene (NOU 2011: 7, 2011, s. 10).

For å møte utfordringen om lav sysselsetting blant innvandrere med flyktningbakgrunn, har Norge i likhet med andre skandinaviske land innført et obligatorisk toårig introduksjonsprogram. Man finner mange likhetstrekk ved de skandinaviske introduksjonsprogrammene, og alle har som målsetning at innvandrerne skal bli økonomisk selvhjulpne (Hernes & Tronstad, 2014). Gjennom ulike kvalifiserende tiltak skal programmet gjøre flyktningen klar for videre utdanning eller arbeid (Kavli, Hagelund, & Bråthen, 2007). Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere i Norge ble iverksatt i 2004, og målet med programmet er å hjelpe innvandrere til å bli økonomisk selvstendige, gjennom kvalifisering til deltakelse i arbeidslivet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2015a). Introduksjonsprogrammet skal minst inneholde opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og tiltak som forbereder til videre utdanning eller arbeid.

Det er kommunenes ansvar å tilrettelegge og drifte introduksjonsprogrammet, samt koordinere de involverte etater (Introduksjonsloven 2015). Når det gjelder målsetninger for

¹ Norskfødte med innvandrerforeldre er ekskludert.

programmet, er det regjeringens mål at minst 55 prosent av deltakerne skal gå direkte ut i enten jobb eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2014a). Statistisk sentralbyrå opererer i sine undersøkelser med et resultatmål der man ser hvilken tilknytning deltakerne har til arbeidsmarkedet eller utdanningssystemet i november året etter de har fullført introduksjonsprogrammet. Målsetningen fra myndighetenes sin side er her at 70 prosent skal være i arbeid eller utdanning på måletidspunktet (Enes, 2014). I 2013 var 62 prosent av dem som gikk ut av introduksjonsprogrammet ett år tidligere i enten arbeid eller utdanning (Enes, 2014). Tidligere forskning har vist at målet på 70 prosent er det langt fra alle kommunene som oppnår, og variasjonen i resultater kommunene i mellom varierer veldig. Songdalen kommune hadde i perioden 2008-2012 en overgangsrate på 83,8 prosent, noe som vil si at nesten 84 prosent av deltakerne som fullførte introduksjonsprogrammet i kommunen var i arbeid eller utdanning året etter. Til sammenligning hadde Trysil kommune en overgangsrate på 37,1 prosent (Tronstad, 2015).

Studier viser at flyktingers sjanse på arbeidsmarkedet avhenger av demografiske forklaringsfaktorer som kjønn, alder, antall barn, landbakgrunn og utdanningsnivå, for å nevne noe (Tronstad, 2015). Det viser seg imidlertid at verken slike individuelle karakteristika ved innvandrerne, eller kommunenes forutsetninger fullt ut kan forklare de kommunale variasjonene (Ideas2Evidence, 2014; Lillegård & Seierstad, 2013). Kommunene har stor frihet til å organisere og drive introduksjonsprogrammene slik de selv ønsker, og det kan derfor være grunn til å tro at interne særtrekk ved driften av programmet kan ha en innvirkning på resultatoppnåelsen. Dette er det imidlertid gjort lite forskning på. Formålet med denne oppgaven er derfor å studere i hvilken grad og hvordan den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet påvirker hvor mange innvandrere som kommer i arbeid eller utdanning etter å ha fullført introduksjonsprogrammet.

1.1 Oppgavens problemstilling

Oppgavens problemstilling er utformet på bakgrunn av hva tidligere forskning betegner som kunnskapshull i litteraturen. Som nevnt innledningsvis er det gjort lite forskning på hva det er ved den lokale iverksettelsen av introduksjonsprogrammet som kan påvirke kommunenes resultatoppnåelse, og det er derfor av interesse å undersøke nærmere den kommunale iverksettelsen av programmet. Oppgavens problemstilling er derfor som følger:

I hvilken grad og hvordan påvirker den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet om innvandrerne kommer i arbeid eller utdanning?

For å belyse problemstillingen vil det på bakgrunn av implementeringsteori og organisasjonsteori utledes fire hypoteser som skal testes i den empiriske analysen.

1.2 Teoretisk tilnærming

Siden oppgavens problemstilling er å undersøke i hvilken grad og hvordan den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet påvirker resultatoppnåelsen, er det naturlig med en implementeringsteoretisk tilnærming. I tillegg til implementeringsteori er organisasjonsteori en nyttig teoretisk tilnærming for å studere de interne relasjonene i, og mellom organisasjoner. Ambisjonen er ikke å teste ut hvilken av disse to teoretiske tilnærmingene som har størst forklaringskraft, men ved å kombinere dem får man i stedet muligheten til å analysere problemstillingen ut i fra en bred teoretisk tilnærming. Mer konkret er det faktorer knyttet til organisatorisk og interorganisatorisk atferd, samt ledelse, sin påvirkning på introduksjonsprogrammet sin resultatoppnåelse som skal bli undersøkt. På bakgrunn av implementeringsteori og organisasjonsteori vil det i oppgavens teoridel bli utarbeidet hypoteser til den empiriske analysen.

1.3 Data og metode

I denne oppgaven er det benyttet en kvanitativ tilnærming for å finne svar på problemstillingen. Dette gir muligheter for en bred tilnærming til problemstillingen med mange analyseenheter. Den kvantitative tilnærmingen er basert på tverrsnittdata. Datasettet som benyttes er et koblet datasett med data fra ulike kilder. Informasjon om demografiske kjennetegn ved deltakerne er hentet fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) og Statistisk sentralbyrå (SSB). Data om kommunenes sentralitet, arbeidsledighetsrate og økonomi, samt lokale trekk ved introduksjonsprogrammene, er hentet fra Integrerings-og mangfoldsdirektoratet (IMDi), NAV, Rambøll Management Consulting og SSB. Utvalget består av 9197 deltakere. Metoden som benyttes er logistisk regresjonsanalyse siden avhengig variabel er en dikotom variabel med verdiene 1= ”I arbeid eller utdanning” og 0 = ”Ikke i arbeid eller utdanning”. Siden det er vist at demografiske kjennetegn ved flyktingene og kommunale forutsetninger har en betydning på resultatoppnåelsen er det viktig å kontrollere for dette i analysen, for å kunne finne den reelle effekten den lokale implementeringen av programmet har på introduksjonsdeltakernes arbeids- og utdanningsmuligheter. Data og metode vil bli gjort mer rede for i kapittel 5.

1.4 Begrepsbruk og begrepsavklaring

Noen av begrepene som blir brukt i oppgaven kan det være hensiktsmessig å kort gjøre rede for. For det første vil det bli redegjort for hva som menes med *implementering*. Implementering er et engelsk låneord som kan oversettes til iverksettelse eller gjennomføring (Winter & Nielsen, 2008, s. 23). Implementeringsforskningen, eller iverksettelseslitteraturen, dreier seg derfor om studier av iverksettelsen eller gjennomføringen av politiske beslutninger (Winter & Nielsen, 2008). Innen implementeringsforskningen ser man på mekanismer som påvirker om, og hvordan, den offentlige forvaltningen gjennomfører tiltaket, og om man oppnår de målene som er vedtatt av politikerne. Som det vil bli redegjort mer for i teoridelen er det mange faktorer som kan påvirke implementeringen av et tiltak.

For å kunne vurdere hva som regnes som resultatoppnåelse er det viktig å være tydelig på hva suksesskriteriet er. Regjeringens målsetning er at minst 55 prosent av deltakerne starter i jobb eller utdanning direkte etter avsluttet program. Med "resultatoppnåelse" i denne oppgaven menes myndighetenes mål på 70 prosent, da oppgavens datakilder er basert på dette resultatmålet. Det betyr at målet er at 70 prosent av deltakerne som fullfører introduksjonsprogrammet, skal være i arbeid eller i utdanning ett år etterpå. "Resultatoppnåelse" og "overgang til arbeid eller utdanning" er begrep som benyttes litt om hverandre i oppgaven. Det oppgaven imidlertid egentlig undersøker er hvilke faktorer som påvirker deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid eller i utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. I oppgaven vil det derfor ofte refereres til sannsynligheten en deltaker, innvandrer eller flyktning har for å være i arbeid eller utdanning. Det betyr at begrepene "deltaker", "innvandrer" og "flyktning" vil bli brukt om hverandre i oppgaven, da det med alle begrepene menes en person som har fullført introduksjonsprogrammet. I oppgavens kapittel 2, *Politisk og samfunnsmessig betydning*, vil det bli redegjort mer for hva som er introduksjonsprogrammets målgruppe.

1.5 Oppgavens struktur

Den videre gangen i oppgaven er som følger. I kapittel 2, *Politisk og samfunnsmessig bakgrunn*, gis det en innføring i veien frem til etableringen av et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. I dette kapitlet vil også mål og innhold i introduksjonsprogrammet gjøres rede for, da det er hensiktsmessig med en forklaring av hva tiltaket introduksjonsprogram dreier seg om. Kapittel 3, *Tidligere forskning*, inneholder en litteraturgjennomgang av tidligere forskning på introduksjonsprogram, og hvilke faktorer som

påvirker innvandreres sjanse for å komme i arbeid eller ta utdanning. I kapittel 4, *Teori*, gjøres det rede for oppgavens teoretiske tilnærminger, implementeringsteori og organisasjonsteori. Gjennom å kombinere disse to tilnærmingene vil det bli utledet fire hypoteser til analysen. I kapittel 5, *Datamateriale og metode*, redegjøres det for oppgavens datamateriale og metode, samt oppgavens reliabilitet og validitet. I kapittel 6, *Resultater*, presenteres først deskriptiv statistikk, og deretter resultatene fra de bivariate analysene og den multivariate logistiske regresjonsanalysen. Resultatene fra kapittel 6 diskuteres deretter i sammenheng med de teoretiske tilnærmingene og hypotesene i kapittel 7, *Diskusjon*. Oppgaven avsluttes så med kapittel 8, *Avslutning*, med en oppsummering av funnene, begrensninger ved studien og forslag til videre forskning.

2 Politisk og samfunnsmessig bakgrunn

Formålet med dette kapitlet er å først gi en redegjørelse av bakgrunnen for innføringen av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Deretter vil programmets mål og innhold bli gjort rede for, da det er viktig å forstå hva programmet dreier seg om og hva det søker å oppnå.

2.1 Bakgrunnen for innføringen av introduksjonsprogram

Før introduksjonsprogrammet ble innført var det politiske målet å innlemme innvandrerne i den generelle velferdspolitikken, og på den måten skape likestilling mellom innvandrere og nordmenn (Brochmann, 2003). Stortingsmelding nr. 39 (1987-88): *Om innvandringspolitikken* la vekt på at innvandrere har de samme rettighetene og pliktene som resten av befolkningen (OECD, 2009). Det vil si at sosialkontoret skulle bistå flyktningene med hjelp til bolig og livsopphold, arbeidskontoret med arbeidsmarkedstiltak, trygdekontoret med trygdeytelser og voksenopplæringen med norskundervisning. Man kan dermed si at det var en lite samordnet innsats for å integrere flyktninger. I tillegg var det stor lokal variasjon i innhold og kvalitet, og organiseringen og rollefordelingen mellom de ulike aktørene var uklare (Berg, 1996; Djuve & Hagen, 1995).

Stortingsmelding nr. 50 (1998-1999) *Utjamningsmeldinga – Om fordeling av inntekt og levekår i Norge* viste i sine analyser at ikke-vestlige innvandrere var overrepresentert både i lavinntektsgruppen og blant (langtids) sosialhjelpmottakere. Dette gjaldt særlig personer med kort botid i Norge. Den viktigste årsaken til lav inntekt var først og fremst svak tilknytning til arbeidslivet. Arbeidsledigheten var i tillegg betydelig høyere for ikke-vestlige innvandrere enn det den var for vestlige innvandrere og nordmenn (Djuve & Kvinge, 2006). Det ble derfor uttrykt bekymring for at innvandrerne skulle gå inn i en passiv tilværelse og langvarig sosialhjelpsavhengighet, og på grunnlag av dette ble det satt frem forslag om at alternativer til økonomisk stønad til nyankomne innvandrere skulle bli vurdert (Djuve, 2011). Hensikten med å vri inntekten til nyankomne innvandrere fra sosialstønad til kvalifisering kan også ses på som et resultat av at *arbeidslinja* fra begynnelsen av 1990-tallet ble et sentralt begrep i norsk sosialpolitikk. Det kom blant annet til uttrykk gjennom loven om arbeid for sosialhjelp, der mottakerne som kunne, skulle arbeide for stønaden (Vik-Mo & Nervik, 1999).

For å gi nyankomne innvandrere tilbud om kvalifisering til ordinært arbeid og utdanning ble det på bakgrunn av Stortingsmelding nr. 50 (1998-1999) innført et prøveprosjekt om

introduksjonsprogram i 16 kommuner (Djuve, Kavli, Lund, & Østberg, 2001). Dette skulle bedre integreringen av innvandrere i kommunene. Hensikten ved å innføre et introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere var å vri inntekten for nyankomne innvandrere fra sosialstønad over til aktive tiltak som skulle fremme kvalifisering for ordinært arbeid og utdanning (Djuve et al., 2001). Evalueringen av prøveprosjektet tydet på at virkemidlene introduksjonsprogrammet tok i bruk hadde en positiv effekt på integreringen av innvandrere (Djuve et al., 2001). Introduksjonsstønad i kombinasjon med tett oppfølging var en kombinasjon av virkemidler som bidro til at deltakerne lettere kom ut i arbeid. Ved at introduksjonsloven og dermed introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ble vedtatt i 2003, tok derfor staten kontroll og standardiserte det lokale integreringsarbeidet (Djuve, 2011). Etter prøveprosjektet ble programmet fullt implementert i sin nåværende form fra 1. september 2004.

2.2 Mål og innhold i introduksjonsprogrammet

Intensjonen med introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger er å gi innvandrere grunnleggende ferdigheter i norsk, gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, og forberede for deltakelse i yrkeslivet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2015a). Introduksjonsprogrammet blir regulert av introduksjonsloven av 2004. Formålet med loven er å styrke flyktingenes mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, samt deres økonomiske selvstendighet. Som tidligere nevnt er myndighetenes målsetning med introduksjonsprogrammet at minst 55 prosent av deltakerne starter i jobb eller utdanning direkte etter avsluttet program, og at minst 70 prosent skal være i arbeid eller utdannelse ett år etter fullført program (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).

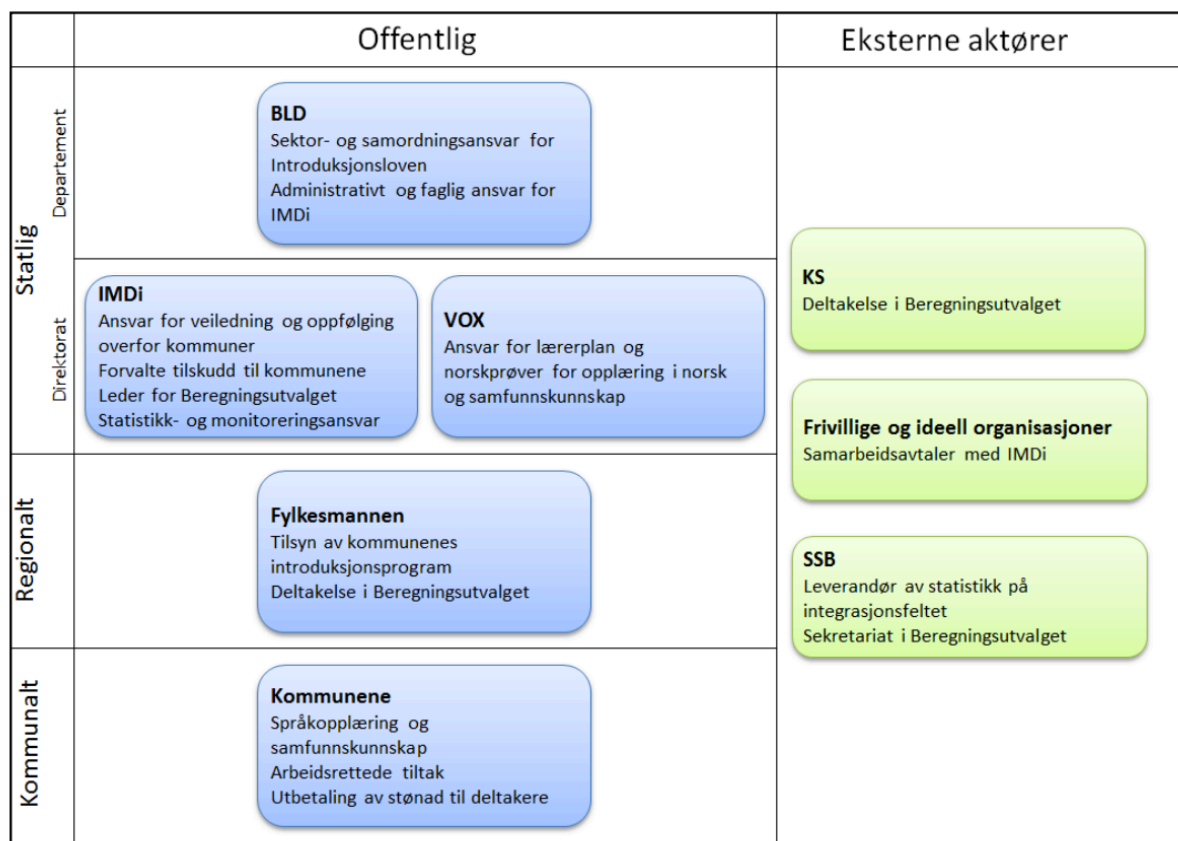
Målgruppen for introduksjonsprogrammet er personer med asylstatus, overføringsflyktninger og familiegjennforente i alderen 18 til 55 år, og som har behov for grunnleggende kvalifisering² (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2015a). Det betyr at deltakerne må ha oppholdstillatelse for å kunne starte på programmet. Denne gruppa har både *rett* og *plikt* til å delta på introduksjonsprogram. Målet for deltakerne er å klare overgangen til det ordinære utdannings- eller arbeidsliv. Nyankomne innvandrere som ikke har behov for grunnleggende kvalifisering skal ikke tilbys introduksjonsprogram. Det krever en skjønsmessig tolkning av behovet den enkelte deltaker har for grunnleggende kvalifisering. Det er derfor innvandrere som kan oppfylle de objektive vilkårene (er i målgruppen) om introduksjonsprogram, men

² Personer uten lovlig opphold, asylsøkere, personer med midlertidig beskyttelse, studenter og familiemedlemmer til disse gruppene er ikke omfattet av ordningen.

som på grunn av subjektive vilkår ikke har behov for grunnleggende kvalifisering, og dermed ikke introduksjonsprogram (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2015a).

For hver enkelt deltaker skal det utarbeides en individuell plan, som programrådgiver og deltakeren utformer sammen. Det skal gjennom denne planen kartlegges hvilke behov deltakeren har for opplæring, og hvilke tiltak vedkommende kan nyttiggjøre seg. Planen beskriver derfor hvilket nivå i norskopplæringen deltakeren skal følge, og følger deltakerens utvikling. Den beskriver også når deltakeren skal i for eksempel språkpraksis i en bedrift eller delta på kurs. Det er kommunene som skal tilby introduksjonsprogram, og alle kommuner som bosetter innvandrere er pliktige til dette (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2015a). Programmet varer normalt i to år for deltakerne, og skal være på fulltid, noe som tilsvarer 37,5 timer i uka. I særskilte tilfeller kan programmet utvides til tre år. Kommunene skal videre så snart som mulig, og innen tre måneder etter bosetting, sørge for at innvandreren får mulighet til å starte på introduksjonsprogram. Videre har deltakerne rett på introduksjonsstønad i den perioden de deltar på programmet (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2015a). Denne støtten tilsvarer 2G folketrygdens grunnbeløp, noe som vil si 176 740 kr (per 1.5. 2014). Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Hvis deltakeren har fravær uten gyldig grunn reduseres stønaden.

For å kunne iverksette og gjennomføre programmet som tilsiktet er flere aktører involvert underveis. Siden oppgaven dreier seg om implementering av introduksjonsprogrammet er det hensiktsmessig å vise hvordan aktørene og deres ansvarsområder er organisert. På neste side er en illustrasjon som viser dette.



Figur 2.1. Oversikt over organisering av aktører og ansvarsområder (Hernes & Tronstad, 2014)

Som figur 2.1 viser er det Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) som har sektor- og samordningsansvar for Introduksjonsloven. De har også administrativt og faglig ansvar for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi sørger for å forvalte integreringstilskuddene til kommunene. Kommunene får altså økonomisk tilskudd for hver deltaker på introduksjonsprogrammet, som skal bidra til at kommunene klarer å gjennomføre bosettings- og integreringsarbeidet som planlagt (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2014b). I tillegg har IMDi ansvar for veiledning og oppfølging overfor kommunene samt måle resultatoppnåelse og annet statistikkarbeid. VOX er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, som er underlagt Kunnskapsdepartementet, og som arbeider for å øke voksnes deltakelse i arbeidslivet gjennom kompetanseheving (Vox, 2012). De har derfor ansvar for læreplan og norskrøver for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. På regionalt nivå er Fylkesmannen blant annet ansvarlig for å drive tilsyn av kommunenes introduksjonsprogram, noe som har vært en ordning siden 2013 på grunn av at ikke alle kommuner oppfyller minstekravene som introduksjonsloven stiller. I tillegg til de offentlige myndighetene deltar også KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon),

frivillige og ideelle organisasjoner og SSB som eksterne aktører i integreringsarbeidet. Til slutt ser vi på kommunalt nivå at kommunene har ansvar for å drive aktivitetene som de pålegges gjennom introduksjonsloven. Det er også kommunene som utbetaler stønad til deltakerne. På kommunalt nivå er det i forbindelse med implementeringen av introduksjonsprogrammet i hovedsak samarbeid med to enheter som er sentralt; enheten som har ansvar for forvaltningen av introduksjonsprogrammet og Voksenopplæringen (Rambøll, 2011). Enheten som har ansvar for forvaltningen av introduksjonsprogrammet kan både være organisert i en egen enhet eller være organisert i NAV.

Ved å involvere ulike enheter så er målet å utnytte den samlede kompetansen, men for å kunne utnytte kompetansen på best mulig måte, er det avgjørende at de ulike enhetene har en felles forståelse av målsetningene. Samarbeid mellom enhetene skal derfor sikre at deltakeren får nødvendig og lik informasjon, og at det blir en helhet i programmet som bidrar til kvalifisering til arbeid eller videre utdanning (Rambøll, 2011). Det er også viktig å sikre lik forståelse av roller og ansvar. Grovt sagt kan man si at lærerne som jobber i Voksenopplæringen skal ha pedagogisk og faglig kompetanse på opplæring i norsk som fremmedspråk og samfunnskunnskap. Programrådgiverne, som jobber i enheten som har ansvar for forvaltningen av introduksjonsprogrammet, skal ha kompetanse på kartlegging og veiledning av deltakerne.

3 Tidligere forskning

Denne delen av oppgaven presenterer tidligere forskning på introduksjonsprogram og hva som kan påvirke innvandreres mulighet for å komme i arbeid eller ta utdanning. Kapitlet vil bli strukturert som følger: Først presenteres tidligere forskning om hvordan individuelle kjennetegn ved flyktingene kan påvirke deres sannsynlighet for å delta i arbeidslivet. Deretter redegjøres det for hvordan strukturelle forhold i kommunene kan ha en påvirkning på innvandrernes sjans for å komme i arbeid eller ta utdanning. Til slutt ses det nærmere på tidligere forskning vedrørende lokal implementering av introduksjonsprogrammet.

3.1 Individuelle kjennetegn ved flyktingene

Det er gjort flere studier, både norske og andre nordiske studier, som viser hvordan demografiske variabler som kjønn, alder, sivilstatus, fødeland, utdanning, antall barn, og antall år bosatt i landet kan påvirke innvandreres sannsynlighet for overgang til jobb eller utdanning. Nedenfor er en oppsummering av de mest fremtredende faktorene.

- *Alder* har en stor betydning. Kavli et al. (2007) finner at aldersgruppen 30-39 har større sannsynlighet for å gå direkte over i enten jobb eller utdanning sammenlignet med deltakere mellom 40 og 49 år. En dansk undersøkelse finner at jo eldre innvandreren er ved tidspunktet han eller hun får oppholdstillatelse, jo mindre er sjansen for å komme raskt ut i enten jobb eller utdanning (Jacob Nielsen Arendt, 2014).
- *Kjønn* er en annen påvirkningsfaktor. Kvinner går i mindre grad enn menn over i arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram (Annett Enes, 2014). En mulig årsak kan være at mange er i en periode av livet der de får barn, eller er hjemmeværende med barn (Enes, 2014; Jacob Nielsen Arendt, 2014). Kvinner bruker også lengre tid enn menn på å komme seg i arbeid eller utdanning, men forskjellen mellom kjønnene varierer mye ut i fra alder og landbakgrunn (Lillegård & Seierstad, 2013)³.
- *Sivilstatus og familieforhold*: Enslige mannlige innvandrere er mindre tilbøyelige til rask overgang til enten jobb eller utdanning, sammenlignet med menn som bor sammen med en annen innvandrer (Jacob Nielsen Arendt, 2014). Det å være enslig har

³ Forskjeller i resultater for kjønn varierer ut i fra alder og landbakgrunn. Forskjellen mellom kvinner og menn er mye mindre for de yngste (16-17 år) enn hva det er for gjennomsnittet, og det er liten ulikhet mellom kjønnene for personer fra Iran, Kongo og Myanmar (Lillegård & Seierstad, 2013).

imidlertid ingen betydning for kvinner. Kavli et al. (2007) finner at å ha barn under syv år reduserer sannsynligheten for å være i arbeid/utdanning, sammenliknet med å ikke ha barn eller å ha eldre barn.

- *Landbakgrunn* er en faktor som har stor betydning. Den danske analysen viser at flyktninger fra Libanon og Syria, og menn fra Somalia og Russland, Iran og Irak var mindre tilbøyelige til å gå raskt over i jobb eller utdanning (Jacob Nielsen Arendt, 2014). Kavli et al. (2007) finner at deltakere fra Somalia har lavere sannsynlighet for overgang til enten jobb eller utdanning sammenliknet med deltakere fra Irak. Enes (2014) fant i sin studie om tidligere deltakere i Norge fra perioden 2007-2011 at blant de åtte største deltakerlandene, var det deltakere med opprinnelse fra Eritrea eller Etiopia hvor høyest andel var i arbeid eller utdanning i november året etter endt introduksjonsprogram. Deltakere fra Somalia, det Palestinske området og Irak var i andre enden av skalaen.
- *Antall år bosatt i landet*: Jo flere år det er siden flyktningen ble bosatt, jo større sannsynlighet for overgang til arbeid og utdanning (Henriksen, 2010; Jacob Nielsen Arendt, 2014).
- *Utdanning*: Jo høyere utdanningsnivå, jo større sannsynlighet for raskere overgang til jobb eller utdanning (Jacob Nielsen Arendt, 2014).

3.2 Strukturelle forhold ved kommunen

Flere studier har påpekt at strukturelle forhold i kommunen kan påvirke deltakeres sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning. Det avdekkes for det første av flere en negativ korrelasjon mellom arbeidsledighet i kommunene og flyktingenes arbeidsdeltakelse, som vil si at flyktingene har større problem med å komme i arbeid i kommuner der arbeidsledigheten er relativt stor (Bevelander & Lundh, 2007; Lillegård & Seierstad, 2013). Arbeidsmarkedets utvikling påvirker imidlertid menn og kvinner ulikt (Kavli et al., 2007). Arbeidsledighetsraten påvirker i større grad menns sannsynlighet for arbeid, enn kvinner, noe som kan henge sammen med at flere kvinner jobber i helse- og omsorgsykker, der behovet for arbeidskraft er mer konstant.

Bevelander og Lundh (2007) fant i tillegg i sin studie av kommunale forutsetninger sin påvirkning på flyktingers arbeidsmarkedsdeltakelse i Sverige at lokalsamfunnets utdanningsnivå kan ha en betydning. Lokalsamfunn der innbyggerne var lavt utdannede var positivt korrelert med arbeidsdeltakelse, og byer med universitet var negativt korrelert. Det

betyr at flyktingene hadde altså større sjanse for å få jobb i områder der resten av befolkningen var lavt utdannet.

3.3 Individuelle og strukturelle forhold forklarer ikke alt

Tidligere forskning viser som nevnt at på individnivå blir flyktingenes mulighet for arbeid eller utdanning påvirket av en rekke demografiske faktorer. Kommunale forhold er også vist at spiller en rolle. Selv om dette er faktorer som kan ha en betydning for individet, viser imidlertid flere studier til at kjennetegn ved flyktingene og kommunale forutsetninger ikke kan forklare hele årsaken bak de kommunale forskjellene i introduksjonsprogrammets resultater. I en av de første evalueringene av introduksjonsprogrammet, evalueringen som Fafo gjennomførte i 2007, ble det av forskerne formulert en rekke faktorer som de mente ville påvirke kvaliteten, og dermed resultatoppnåelsen i den enkelte kommunes program (Kavli et al., 2007). Det ble her trukket frem at tett oppfølging og samarbeid med sentrale aktører som frivillig sektor, næringslivet og NAV kunne være av betydning, i tillegg til faktorer vedrørende programmets innhold og kvalitet.

Når det gjelder tidligere forskning om faktorer knyttet til implementering av programmet fant Djuve og Kavli (2005) i sin studie om samarbeidet mellom flyktingtjenesten og daværende Aetat, at en skriftlig samarbeidsavtale øker sjansen for samarbeidet mellom partene vurderes som godt. Rundt halvparten av informantene i begge etater mente dessuten at avtalen har bidratt til å bedre samarbeidsrelasjonene. Djuve og Kavli (2005) fremhever at en negativ etatskultur derimot kan skade samarbeidsrelasjonene. Hvis etaten har negative holdninger til brukergruppen eller til kompetansen i samarbeidende etat så vurderes samarbeidet som spesielt vanskelig av informantene.

I både Norge og Danmark er det de siste årene gjennomført benchmarkingsanalyser på integreringsfeltet, for å finne en forventet varighet fra flyktingen blir bosatt i en kommune til han/hun kommer i arbeid eller utdanning, gitt karakteristika ved flyktingen og kommunen (Lillegård & Seierstad, 2013). Disse analysene viser at individuelle kjennetegn ved flyktingene og kommunenes forutsetninger ikke kan forklare hele årsaken til de kommunale forskjellene i introduksjonsprogrammets resultater (E. B. Hansen, Fredriksen, & Leena, 2006; Lillegård & Seierstad, 2013). Lillegård og Seierstad (2013) finner i den første norske benchmarkinganalysen at flyktingenes individuelle kjennetegn og kommunenes forutsetninger bare i liten grad kan forklare årsaken til de store forskjellene kommunene i mellom, nærmere bestemt har disse faktorene bare en forklaringsgrad på 18 prosent. Med

andre ord betyr det at selv om noen kommuner har høy arbeidsledighet eller mottar mange flyktninger fra bestemte land forklarer ikke dette de store ulikhetene (Lillegård & Seierstad, 2013).

Danske benchmarkinganalyser viser imidlertid at demografiske og strukturelle variabler har en større forklaringskraft på kommunenes integreringsresultater sammenlignet med norske kommuners resultater (Ideas2Evidence, 2014). Kontrollvariablene hadde i de danske analysene en forklaringsgrad på mellom 39-84 prosent, mens den norske analysen av Lillegård og Seierstad viste at disse variablene som nevnt hadde en forklaringsgrad på 18 prosent (Ideas2Evidence, 2014). Lillegård og Seierstad (2013) oppsummerer at det kan være flere årsaker til disse forskjellene, men at det er vanskelig å si presist hva som er årsaken. Det kan imidlertid tenkes at de danske kommunene er mer like i fysiske forutsetninger og i størrelse enn de norske kommunene, og at demografiske variabler hos flyktningene derfor er av større betydning for introduksjonsprogrammenes resultatoppnåelse. Dette kan derfor indikere at kommunenes innsats på integreringsfeltet har en mer vesentlig betydning i Norge, og det understreker samtidig behovet for å søke etter alternative forklaringer for de kommunale forskjellene (Ideas2Evidence, 2014). Lillegård og Seierstad (2013) trekker frem at ulik organisering og innholdet i introduksjonsprogram kan være en mulig forklaring på de kommunale forskjellene i Norge.

Rambøll (2011) sin kvantitative og kvalitative implementeringstudie av norske introduksjonsprogram er et forsøk på en alternativ forklaring på de kommunale variasjonene. Bakgrunnen for studiet var at norske kommuner hadde en nedgang i introduksjonsresultater i perioden 2008-2010, og bak den samlede resultatnedgangen var det mellom kommunene betydelig variasjon i resultater (Rambøll, 2011). Hovedfokus for studien var faktorene organisering og samarbeid, innhold og ledelse. Et av funnene til Rambøll vedrørende organisering og samarbeid var at graden av formalisering har en svak signifikant effekt på kommunenes resultatoppnåelse. Formalisering vil si at det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen, og at det er utviklet rutiner for samarbeid mellom disse enhetene. Undersøkelsen viser også at i de kommunene samarbeidet er formalisert så er norskopplæringen mer tilpasset, og deltakerne får tettere oppfølging (Rambøll, 2011).

I sine casestudier fant Rambøll at samarbeid i form av diskusjon mellom programrådgivere og Voksenopplæringen, og møter mellom involverte parter, sikrer sammenheng i informasjon og

signaler som gis deltakerne vedrørende gangen i programmet. Dette påvirker positivt i den forstand at programmet tilpasses bedre deltakernes behov, og derigjennom også resultatoppnåelsen (Rambøll, 2011). Rambøll foreslår også at for å etablere en gjensidig relasjon mellom aktørene som er involvert i integreringsarbeidet, og få de til å trekke i samme retning, kan økonomiske incentiver, i form av en hensiktsmessig fordeling av integreringstilskuddet være et sentralt virkemiddel.

Studien fra Rambøll peker endelig på at ledelse kan ha en betydning for resultatene i form av at det skapes klarhet i hva som er målsetningene, rammene og hvilket handlingsrom de involverte aktørene har. Rambøll har undersøkt om ledere i, og utenfor NAV, er enige i påstander angående organisering, samarbeid og ledelse. Det konkluderes med at undersøkelsen ikke kan vise til en forklaringsfaktor som kan forklare variasjonen i resultater, men at den heller bidrar til en øket forståelse av at implementering av et tiltak er en kompleks prosess (Rambøll, 2011). Både Rambøll (2011) og Kristian Rose Tronstad (2015) finner at overordnet sett er det liten forskjell i resultat mellom introduksjonsprogram som er organisert i NAV og program som er forankret utenfor NAV. Hvem som har hovedansvar for introduksjonsprogram i kommunen påvirker derfor ikke deltakernes sjans for å komme i arbeid eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram, kontrollert for deltakernes sammensetning og lokale arbeidsmarkedsforhold (Tronstad, 2015).

Flere nyere studier har identifisert hva som er kunnskapshull i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget på feltet (Hernes & Tronstad, 2014; Ideas2Evidence, 2014; Lillegård & Seierstad, 2013). Lillegård og Seierstad anbefaler å se nærmere på hva som kjennetegner de ”mest effektive” kommunene, og hvilke andre forhold enn demografiske og strukturelle som kan forklare de lokale variasjonene. Det viser seg også at det er en mangel på kvantitative studier som omhandler hvordan organiseringen og samarbeidet mellom ulike integreringsaktører er på lokalt nivå (Hernes & Tronstad, 2014; Ideas2Evidence, 2014). Både programrådgivernes og målgruppens atferd i introduksjonsprogram er det tidligere gjort flere studier av (se for eksempel Hansen, 2011; Djuve, 2011), gjerne ved bruk av kvalitativ metode.

Denne oppgaven skal derfor gi sitt bidrag til litteraturen på feltet ved å utforske de nåværende kunnskapshullene. Oppgaven anerkjenner derfor at det er behov for en kvantitativ studie på feltet, som undersøker nærmere i hvilken grad faktorer i implementeringsprosessen kan ha av påvirkning på kommunenes resultatoppnåelse. Med andre ord bygger oppgaven videre på Rambøll sin studie. Oppgaven erkjenner imidlertid at Rambøll ikke har kontrollert for

individuelle kjennetegn ved flyktingene og kommunale forutsetninger i sin studie, og denne oppgaven skal derfor kontrollere for dette i den multivariate analysen. Det betyr at man får undersøkt effekten av faktorer knyttet til den lokale implementeringen når det er kontrollert for andre faktorer som kan tenkes å påvirke innvandreneres mulighet for arbeid eller utdanning.

4 Teoretisk tilnærming

Basert på oppgavens problemstilling vil implementeringsteori og organisasjonsteori bli benyttet som en kombinasjon av teoretiske perspektiv. I følge Winter er implementering et alt for komplekst fenomen til å kunne rommes i en enkelt teori og undersøkes samlet (Winter & Nielsen, 2008). Han foreslår derfor heller å utvikle delteorier og hypoteser, som kan testes hver for seg, og hevder at det i tillegg er behov for teoretisk pluralisme til å undersøke de enkelte faktorenes rolle i implementeringen. Oppgaven tilnærmer seg derfor studiet av introduksjonsprogrammet med samme tilnærming som Winter skisserer. Først skal det redegjøres for implementeringsteori som teoretisk perspektiv. Deretter skal organisasjonsteoretiske perspektiver i form av instrumentelt og institusjonelt perspektiv gjøres rede for. Det som videre danner det teoretiske utgangspunktet for oppgavens empiriske arbeid, er en kombinasjon av implementeringsteoretiske og organisasjonsteoretiske perspektiver vedrørende faktorene organisatorisk- og inter-organisatorisk atferd, samt ledelse. På bakgrunn av implementerings- og organisasjonsteori vil det deretter utledes hypoteser til det empiriske arbeidet.

4.1 Implementeringsteori

Implementering av offentlig politikk dreier seg om det som skjer i tidsrommet mellom politikerne gjør et vedtak, og iverksettelsen av denne beslutningen (Winter & Nielsen, 2008). Implementeringsforskningen har vist at en del lovgivning ikke gjennomføres som tilsiktet, at det er betydelige forsinkelser i implementeringen av nye reformer, og at det er store variasjoner i implementeringsresultatene fra sted til sted, og også mellom medarbeidere innenfor samme instans (Winter & Nielsen, 2008). Hva som skjer når implementeringen finner sted er derfor sentralt for sjansen for måloppnåelse.

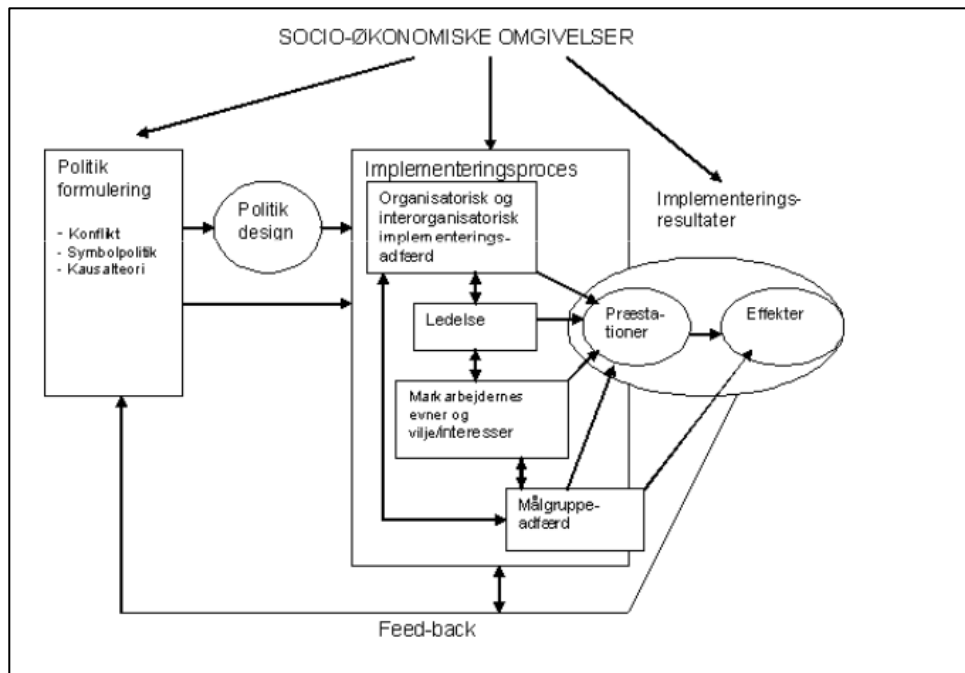
Klassikeren *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*, fra 1973 av Pressman og Wildavsky (1984) er tydelig allerede i tittelen av boken at lovgivningen ikke alltid gjennomføres som opprinnelig planlagt. De studerte implementeringen av et arbeidsmarkedstiltak i Oakland, som fire år etter den formelle annonseringen av tiltaket, kun hadde skapt noen få jobber. Med andre ord var måloppnåelsen lav. Pressman og Wildavsky (1984) hevder at implementeringen av tiltaket ble tatt for gitt av politikerne, og man overså hvilke faktorer som kunne påvirke implementeringen, og dermed måloppnåelsen. Forfatterne hevder derfor at når det gjelder offentlige tiltak må man åpne "the black box", og se hva som

skjer i prosessen mellom politikkformulering og tiltakets prestasjoner og resultater. Dette dannet derfor grunnlaget for fremveksten av forskningsfeltet implementeringsteori.

Etter hvert som implementeringsforskningen utviklet seg, ble det klart at det i hovedsak var to ulike tilnærminger til studier av implementering: ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp (Matland, 1995). Kort gjengitt kan man si at ovenfra-og-ned-teoretikerne ser på politikerne og politikkdesignet som de sentrale aktørene, og fokuserer på implementeringsfaktorer som kan påvirkes av aktører på sentralt nivå (Matland, 1995). Videre hevder teoretikerne innen ovenfra-og-ned-tilnærmingen at for at implementeringen av et tiltak skal bli suksessfylt trengs det klare, konsise mål, og overvåkning av de som iverksetter tiltaket. Nedenfra-og-opp-teoretikerne på sin side, legger vekt på målgruppen og bakkebyråkratene, og argumenterer for at politikk i virkeligheten skapes på det lokale nivået (Matland, 1995). Et tiltak behøver derfor fleksibilitet og autonomi på lokalt nivå for å kunne implementeres på en god måte. Det er gjort flere forsøk på å kombinere disse to hovedperspektivene, og i neste kapittel vil ett forsøk på å kombinere disse to hovedperspektivene bli gjort rede for.

4.1.1 Den integrerte implementeringsmodellen

Modellen, som er vist i figur 4.1 på neste side, er et forsøk av Winter på å integrere de mest vesentligste teoretiske bidragene fra implementeringsforskningen i en samlet modell (Winter & Nielsen, 2008). For å vise hvordan faktorene i en implementeringsprosess kan påvirke implementeringsresultatene, altså hvor mange innvandrere som går ut i enten jobb eller utdanning etter fullført program, er det derfor hensiktsmessig å vise til denne modellen for å forstå hvilket rammeverk implementeringen av introduksjonsprogram foregår i. Den integrerte implementeringsmodellen viser derfor veien fra politikkformuleringer til effekten av et tiltak.



Figur 4.1 Den integrerte implementeringsmodellen (Winter & Nielsen, 2008).

Pressman og Wildavsky (1984) hevdet som nevnt overfor at det burde forskes på hva som skjer i "the black box" i implementeringen av et tiltak. "The black box" er i modellen gjengitt som "implementeringsprosess", og består av faktorene organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd, ledelse, bakkebyråkratenes (markarbejdernes) evner og vilje/interesser og målgruppeatferd. Faktorene vil videre kort bli gjort rede for.

Organisatorisk og interorganisatorisk implementeringsatferd og ledelse er de faktorene i implementeringsprosessen som er oppgavens fokus, og disse faktorene vil derfor bli gjort rede for i henholdsvis kapittel 4.3 og 4.4. *Bakkebyråkratenes evner og vilje/interesser* sin påvirkning på implementeringsresultatene er av tidligere studier anerkjent som en viktig selvstendig påvirkning på hvordan et tiltak blir implementert. Bakkebyråkrater, eller også kalt frontlinjearbeidere, er et begrep som blir brukt i litteraturen for å beskrive offentlige ansatte som har direkte kontakt med brukerne av offentlige tjenester, og de siste 20-30 årene har det vokst frem et forskningsfelt om nettopp disse bakkebyråkratenes (Brehm & Gates, 1997; Brodtkin, 1997; Lipsky, 1980; Smith, 2003) Programrådgivere ved introduksjonsprogram kan derfor sies å ha arbeidsoppgaver som gjør at de kan betraktes som bakkebyråkrater. Også *målgruppens atferd* er et spørsmål om evne, vilje og institusjonelle rammer, og målgruppens respons på et tiltak påvirker direkte implementeringsresultatet (Winter & Nielsen, 2008).

Videre ser man i figuren at politikkformuleringer og politikkdesign vil påvirke implementeringsprosessen. *Politikkdesign* er resultatet av politikkformuleringsprosessen, og består ofte av et eller flere mål, et sett av instrumenter for å oppnå disse målene, en bestemmelse om hvem, som hvilke myndigheter eller organisasjoner som har ansvaret for å sette den politiske avgjørelsen ut i livet, samt en bevilgning av nødvendige ressurser til de oppgavene som skal gjøres (May, 2003). I ytterkantene av modellen ser vi at *sosioøkonomiske omgivelser* har en påvirkning både på politikkformuleringen, implementeringsprosessen og implementeringsresultatene (Winter & Nielsen, 2008). For introduksjonsprogrammet sin del kan det for eksempel være kommunenes ressurser.

Alle faktorene i implementeringsprosessen ser man har en selvstendig effekt på implementeringsresultatene i form av prestasjoner og effekter. *Prestasjoner* vil si hva er det som faktisk leveres til brukerne etter implementeringen, altså selve tiltaket og hvordan det oppleves av brukerne. *Effekt* dreier om hvordan det går med de som deltar på et tiltak i forhold til hvordan situasjonen hadde vært dersom tiltaket ikke hadde blitt iverksatt (Mohr, 1995). Det er derfor mange faktorer som påvirker det endelige resultatet, og det er derfor ikke vanskelig å forstå at det kan oppstå lokale variasjoner i implementeringen av introduksjonsprogram.

4.2 Organisasjonsteori

En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor vektlegger relasjoner mellom individ og organisasjon, og mellom organisasjoner (Christensen, Lægroid, Roness, & Røvik, 2004). Denne tilnærmingen viser til at interne trekk ved den enkelte offentlige organisasjon påvirker valg av problemer og virkemidler, hvilke konsekvenser som framheves, og hvilke vurderingskriterier som legges til grunn. Disse trekkene kan derfor påvirke individenes handlingsrom, gjennom styring og organisasjonsstruktur. Et hovedskille i organisasjonsteori går mellom en *instrumentell tilnærming* og *institusjonell tilnærming* (Christensen et al., 2004). Innen både instrumentell og institusjonell tilnærming finnes det igjen flere perspektiv. I denne oppgaven vil kun *kulturperspektivet* i den institusjonelle tilnærmingen, og *den hierarkiske varianten* innen instrumentell tilnærming gjøres rede for siden disse perspektivene kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling, og kan måles ut i fra det tilgjengelige datasettet.

Instrumentell tilnærming anser organisasjoner som et redskap eller instrument for ledelsen (Christensen et al., 2004). Gjennom å forme organisasjonen ved hjelp av formelle strukturer,

forsøker ledelsen å gjøre sitt for at organisasjonen skal oppnå de gitte målene. Derfor vektlegges en formell organisasjonsstruktur, med fastlagte formelle roller der man vet hvem som skal gjøre hva på vegne av organisasjonen. Instrumentell tilnærming har derfor en del kjennetegn med Weber (2000) sin forståelse av byråkrati. En formell organisasjonsstruktur innebærer at forventningene som knytter seg til dem som innehar stillingene er upersonlige (Christensen et al., 2004, s. 33). Det betyr at normene om hva som skal gjøres i organisasjonen eksisterer uavhengig av de personene som til enhver tid innehar disse stillingene. De formelle normene kommer gjerne til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser, regler og lover (Christensen et al., 2004). Aktørene i en organisasjon handler i følge en instrumentell tilnærming *formålsrasjonelt*. Det betyr at siden organisasjoner blir oppfattet som redskaper eller instrument for å nå visse mål, vurderer aktørene de tilgjengelige alternativene eller virkemidlene ut i fra hvilke konsekvenser de har i forhold til de oppgitte målene (Christensen et al., 2004).

I motsetning til det instrumentelle perspektivet legger den institusjonelle tilnærmingen vekt på betydningen av uformelle verdier og normer i en organisasjon (Christensen, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2009). Institusjonell teori utelukker ikke formell struktur, men anser uformelle strukturer, samhandling og gradvis tilpasning for å være viktigst når det gjelder å forstå utvikling og atferd i organisasjoner. Der det instrumentelle perspektivet hevder at formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk ligger til grunn for handlinger i en organisasjon, legger kulturperspektivet passenhetslogikk til grunn. Det betyr rett og slett at individene i en organisasjon handler ut i fra det de oppfatter som rimelig eller akseptabel atferd (Christensen et al., 2009).

I følge den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick (1997) vokser det gradvis frem institusjonelle trekk, altså de uformelle normene og verdiene, i tillegg til de formelle i en organisasjon. På denne måten skapes det institusjonaliserte organisasjoner (Christensen et al., 2004). Christensen et al. (2004) hevder at de uformelle verdiene og normene gjør en organisasjon mer kompleks, mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men de gir også nye og nødvendige kvaliteter. Uformelle normer og verdier kan gjøre at organisasjonen øker sin evne til å løse oppgaver bedre, i tillegg til å bedre det sosiale fellesskapet individene i mellom.

Selv om det her skisseres to ulike syn på organisatorisk atferd er det, i følge Christensen et al. (2009) ikke en enkelt teoretisk modell som kan forklare mangfoldet og variasjonen som

faktisk eksisterer. Offentlig sektor er stor og fragmentert og det betyr at man sjelden kan forstå offentlige organisasjoners virkemåte kun som et resultat av instrumentelle prosesser og strategier fra ledelsens side, eller kun som et produkt av uformelle normer, verdier og kulturell arv.

4.3 Kombinasjon av implementeringsteori og organisasjonsteori: Organisatorisk og interorganisatorisk atferd

I denne delen av oppgaven kombineres implementeringsteori og organisasjonsteori for å utlede hypoteser knyttet til organisatorisk og interorganisatorisk atferd og ledelse. Innen organisatorisk og interorganisatorisk atferd utledes det hypoteser knyttet til arbeidsdeling, formelle rutiner for samarbeid og uformelle normer for samarbeid. Innen ledelse utledes det en hypotese knyttet til kontroll og overvåking.

4.3.1 Klar arbeidsdeling er positivt for et tiltaks resultatoppnåelse

I følge Winter og Nielsen (2008) krever nesten all implementering at en eller flere organisasjoner involveres, og implementeringsprosesser som foregår i kommunene fordrer ofte samarbeid mellom ulike offentlige instanser (Rambøll, 2011). For Introduksjonsprogrammet sin del vil implementeringen av programmet gjerne kreve involvering fra programrådgivere tilknyttet programmet, Voksenopplæringen, NAV og både private og offentlige arbeidsgivere.

Når offentlige tiltak har behov for at to eller flere aktører involveres for å bli iverksatt, vil implementeringsoppgaven bli mer komplisert (O'Toole Jr, 2003). Kompleksiteten som oppstår ved samarbeid mellom flere aktører i implementeringsprosesser ble tidlig kjent. I deres klassiske verk om implementering kaller Pressman og Wildavsky (1984[1973]) implementering for "the complexity of joint action". De hevder at sannsynligheten for en "implementeringsfiasko" stiger med antall beslutningspunkter, antallet aktører i hvert av punktene og interessevariasjonen og –intensiteten mellom disse aktørene.

Laurence O'Toole Jr (2003) hevder imidlertid at det er ikke antallet aktører det kommer an på, men *samspeillet* mellom dem. Han skisserer ulike alternativer av avhengighetsrelasjoner mellom aktørene, og kommer blant annet frem til at relasjoner som er preget av en klar arbeidsdeling mellom de ulike involverte partene gir færre implementeringsproblemer enn om aktør A må vente på bidrag fra aktør B for å få gjort det aktør A behøver å gjøre. Arbeidsdeling mellom ulike organisasjoner, en såkalt "pooled relation", opptrer når en

organisasjon har en rekke andre organisasjoner til å løse implementeringsoppgavene for seg (O'Toole Jr, 2003). På denne måten kan det løse koordinerings- eller samarbeidsproblemer i form av at klare ansvarsområder hindrer at en organisasjon må vente på en annen, unødvendig dobbeltarbeid eller at enkelte oppgaver faller mellom to stoler.

Klar arbeidsdeling vil derfor si at de ulike aktørene kan utføre oppgavene parallellt, uten å være nevneverdig avhengig av hverandre. Innen det instrumentelle perspektivet tas det når det gjelder organisasjonsstruktur utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform, preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner (Christensen et al., 2004). *Hierarki* innebærer over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i organisasjonen (Christensen et al., 2004). Det forventes at en som er i en overordnet posisjon kan kommandere og instruere de underordnede, i tillegg til at det går informasjon oppover i form av rapporteringer. Arbeidsdeling innen dette perspektivet vil si at arbeidsoppgavene fordeles i ulike enheter, og blir knyttet til konkrete posisjoner. Et eksempel kan være hvordan kommunene fordeler oppgaver knyttet til integrering av innvandrere mellom NAV, Voksenopplæringen og flyktningtjenesten.

Hypotese 1

Basert på implementeringsteori om "pooled relations" og instrumentell teori om arbeidsdeling kan man forvente at i de kommunene der det eksisterer en klar arbeidsdeling mellom ulike aktører i integreringsarbeidet, så påvirker det implementeringen av et tiltak positivt. Det betyr for introduksjonsprogrammet sin del at i kommuner der det er klar arbeidsdeling mellom sentrale aktører, så vil flere flyktninger oppnå målet med programmet, nemlig å komme ut i enten arbeid eller utdanning. Med dette utgangspunktet fører det til følgende hypotese:

H1: I kommuner der introduksjonsprogrammet og andre sentrale aktører har en klar arbeidsdeling mellom seg, er sannsynligheten høyere for at deltakerne vil være i arbeid eller utdanning.

4.3.2 Formelle rutiner er positivt for et tiltaks resultatoppnåelse

Som tidligere nevnt, er organisasjonsstrukturen innen et instrumentelt perspektiv preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Christensen et al. (2009) trekker frem at en slik organisasjonsstruktur er preget av at det er mange rutiner, som vil si regler og prosedyrer for hva som skal utføres, hvordan, og ikke minst av hvem. I instrumentell teori anses formelle normer å legge føringer for den enkeltes handlingsvalg, og på den måten kan lederne fremme

bestemte mål og verdier. Rutinene er gjerne nedfelt i for eksempel rundskriv. Å etablere rutiner i en organisasjon er derfor et eksempel på et instrument ledelsen tar i bruk for å forsøke å oppnå gitte mål (Christensen et al., 2009).

Innen implementeringsteoriens ovenfra-og-ned-tilnærming er idealet en klar sammenheng mellom politikkformuleringsfasen og implementeringsfasen, og det søkes kontroll over implementeringsprosessen fra høyere hold. Fra ovenfra-og-ned-teoretikerne Hogwood og Gunn (1984) argumenteres det i anbefalingene for en vellykket implementering av tiltak at det bør spesifiseres i detalj av politikerne hva, og hvilke oppgaver som skal gjøres av hvem i implementeringen av et tiltak (Hill & Hupe, 2009, s. 50).

Hypotese 2

Ut i fra instrumentell teori og en ovenfra-og-ned-tilnærming innen implementeringsteori kan det forventes at kommuner som har utviklet rutiner i arbeidet med introduksjonsprogram er blant de kommunene som kan vise til gode introduksjonsresultater, fordi formelle rutiner gjør at alle vet hvem som har ansvar for hva, og hvordan det skal utføres. Mer spesifikt er det betydningen av rutiner for samarbeid mellom introduksjonsprogrammet og andre aktører som skal testes. Det gir følgende hypotese som skal testes i det empiriske arbeidet:

H2: I kommuner der introduksjonsprogrammet har formelle rutiner for samarbeid, er sannsynligheten høyere for at deltakerne vil være i arbeid eller utdanning.

4.3.3 En organisasjonskultur preget av godt samarbeid mellom ulike aktører er positivt for et tiltaks resultatoppnåelse

Kulturperspektivet legger vekt på betydningen av de uformelle normene og verdiene i en organisasjon. Det hevdes at normene og verdiene som vokser frem har betydning for livet i, og virksomheten til formelle organisasjoner (Christensen et al., 2009). Organisasjonskultur er det ”integrative limet”, som bidrar til at det utvikles fellesskap i offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2009). Dette er et viktig trekk hvis organisasjonen skal realisere kollektive mål. Det er ikke nødvendigvis lett å begripe hva som er organisasjonskulturen i en offentlig organisasjon. Man sier gjerne at organisasjonskulturen ”sitter i veggene”, men kan ha avgjørende betydning på grunn av at de ansatte internaliseres og sosialiseres inn i denne kulturen (Christensen et al., 2009). Dette påvirker derfor de ansattes holdninger, og dermed organisasjonens virkemåte.

De ansatte har derfor en forståelse av hva som er ”riktig” å gjøre i den organisasjonen de er ansatt i (Christensen et al., 2009). March og Olsen (1989) kaller dette for logikken om ”passende” atferd. Når beslutninger skal treffes vil de ansatte ut i fra denne logikken ikke først og fremst handle på bakgrunn av rasjonelle avveininger, egeninteresse eller mulige konsekvenser. I stedet gjør man det som oppfattes som akseptabel og rimelig atferd av organisasjonen. Hva som utgjør en passende handling er avhengig av hvilke erfaringer en organisasjonskultur har gjort seg, og bygger på et kulturelt normativt grunnlag, og hva som er etablert som dominerende uformelle verdier og normer (Christensen et al., 2009).

Ved å gjenta disse handlingene gang på gang, ut i fra det organisasjonskulturen anser som passende, vil det etter hvert skapes et mønster av systematiske, kulturelle holdninger og handlinger hos de ansatte (Christensen et al., 2009). Krasner (1988) omtaler dette som stivhengighet og hevder derfor at valg man foretar på ett tidspunkt, vil gjenta seg gang etter gang fordi tidligere valg man har tatt begrenser fremtidige muligheter. Dette behøver imidlertid ikke bare være positivt. Nytilsatte ledere kan for eksempel få vanskeligheter med å få aksept for sin ideer og handlinger, dersom dette står i motsetning til den allerede etablerte organisasjonskulturen (Christensen et al., 2009). I tillegg kan organisasjonskulturen være en negativ side ved organisasjonen dersom kulturen ikke anerkjenner organisasjonens offisielle mål.

Hypotese 3

For introduksjonsprogrammet sin del må de ansatte samarbeide med både Voksenopplæringen og andre eksterne aktører. Det forventes derfor med bakgrunn i det kulturelle perspektivet at i kommuner der organisasjonskulturen ved introduksjonsprogrammet preges av at samarbeid med andre ses på som riktig og viktig, så vil det påvirke introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse positivt.

H3: I kommuner der introduksjonsprogrammet preges av en samarbeidsorientert organisasjonskultur, så vil introduksjonsdeltakerne ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

4.4 Kombinasjon av implementeringsteori og organisasjonsteori: Ledelse

Innen både implementeringsteori og organisasjonsteori finner man teori om ledelse. Winter og Nielsen (2008) påpeker imidlertid at flere av de foreliggende studiene om ledelse tyder på at

av politisk og administrativ ledelse sin innflytelse på bakkebyråkratenes atferd er ganske begrenset, og at effekten dessuten er betinget en rekke andre faktorer. Det er uansett en vanlig utfordring for alle offentlige organisasjoner å skape en forpliktelse mellom bakkebyråkrater og de politiske beslutningene som er vedtatt (Riccucci, Meyers, Lurie, & Han, 2004). I dette kapitlet skal det først gjøres rede for syn på ledelse og styring i et implementeringsteoretisk perspektiv, før det samme gjøres for organisasjonsteoretiske perspektiver.

4.4.1 Ledelse innen et implementeringsteoretisk perspektiv

Ut i fra et implementeringsperspektiv dreier ledelse seg om å lede bakkebyråkratene slik at organisasjonen oppnår sine mål. Ledelsen har derfor betydning når mål på organisasjonsnivå skal omsettes til handling blant bakkebyråkratene (O'Toole Jr, 2003). May og Winter (2007) hevder at implementeringslitteraturen foreslår ulike måter for ledelsen å påvirke sine bakkebyråkrater på. To måter har fokus på bakkebyråkraters kunnskap og holdninger, samt kontekstuelle faktorer, men disse skal ikke drøftes mer inngående her på grunn av at det ikke faller innenfor oppgavens formål.

De to andre måtene dreier seg om er hvordan organisasjoner gjennom organisasjonsmessige og administrative retningslinjer og ordrer, former hva som skjer på det operasjonelle planet i en organisasjon. En ledelse kan forme det som skjer på bakkebyråkrat-nivå gjennom bruk av organisasjonsmessige og administrative virkemidler. Bakkebyråkratene må for det første kjenne til organisasjonens mål, for det er ikke å forvente at de oppfyller målene hvis de ikke kjenner til dem. Derfor har det betydning for saksbehandlernes atferd, om lederen signaliserer klare mål og forventninger til saksbehandlingen. I tillegg kan man forvente at bakkebyråkrater i større grad vil prøve å innfri organisasjonens mål hvis de er klar over at atferden deres blir kontrollert av ledelsen (Winter & Nielsen, 2008). I en studie av implementeringen av en velferdsreform legger Riccucci et al. (2004) vekt på at de ansatte må få klare signaler fra ledelsen om hva som er forventet av dem, i tillegg til å gi dem nødvendige ressurser og incentiv for endring.

4.4.2 Ledelse innen et organisasjonsteoretisk perspektiv

Ut i fra et instrumentelt perspektiv vil ledelse si å styre, ved å treffe og iverksette kollektive beslutninger (Christensen et al., 2009, s. 123) Lederne bruker formelle organisasjonsstrukturer systematisk for å fremme kollektive mål. Bouckhart, Peters og Verhoest (2010) skiller mellom tre grunnleggende styrings- og koordineringsmekanismer, hierarki, marked og nettverk (Røiseland & Vabo, 2012). Innen det hierarkiske systemet er formålet med styring å

bevisst designe og kontrollere mål (Røiseland & Vabo, 2012). I det hierarkiske systemet benytter ledelsen seg av hierarkiske virkemidler og kontrollerer aktørene ved hjelp av regler, standarder, rutiner og overvåking. En betingelse for denne måten å lede på er imidlertid at lederne har kontroll over sine underordnede. Både ut i fra legale forhold, men også at de underordnede aksepterer en slik kontroll. Røiseland og Vabo (2012) understreker derimot at selv om styring og ledelse er viktig i all politisk virksomhet, er utfordringen at dagens samfunn er blitt mer komplekst og sammensatt, og alt kan ikke løses ved hjelp av sterkere offentlig styring. For eksempel er det begrenset hva helsepolitikkerne kan gjøre for å øke folks fysiske aktivitet eller gjøre sunn mat mer attraktivt, her kan det for eksempel være mer fruktbart med et samarbeid med idrettslag og butikkkjeder (Røiseland & Vabo, 2012).

Hypotese 4

Basert på implementeringsteoretiske- og organisasjonsteoretiske perspektiver på ledelse utarbeides det en hypotese om at i kommuner der sentrale ledere er resultatorienterte og etterspør resultater fra introduksjonsprogrammet, så vil denne formen for hierarkiske virkemidler føre til at de ansatte i større grad vil prøve å oppfylle organisasjonens mål, noe som dermed påvirker resultatoppnåelsen.

H4: I kommuner der lederne etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet, så vil deltakerne ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

4.5 Oppsummering av hypoteser

Ut i fra implementeringsteori og organisasjonsteori er det nå utledet fire hypoteser til den empiriske analysen. For å kunne teste hypotesene i en empirisk analyse må de imidlertid tilpasses oppgavens datasett og operasjonaliseres, og i oppgavens metodedel vil det bli gjort rede for hvilke variabler som er blitt brukt for å teste de ulike hypotesene. Nedenfor er en oppsummering av hypotesene.

H1: I kommuner der introduksjonsprogrammet og andre sentrale aktører har en klar arbeidsdeling mellom seg, er sannsynligheten høyere for at deltakerne vil være i arbeid eller utdanning.

H2: I kommuner der introduksjonsprogrammet har formelle rutiner for samarbeid, er sannsynligheten høyere for at deltakerne vil være i arbeid eller utdanning.

H3: I kommuner der introduksjonsprogrammet preges av en samarbeidsorientert organisasjonskultur, så vil introduksjonsdeltakerne ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

H4: I kommuner der lederne etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet, så vil deltakerne ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

5 Datamateriale og metode

I denne delen av oppgaven presenteres først bakgrunnen for valg av kvantitativ metode, datagrunnlaget og tilhørende utvalg. Deretter beskrives koding av den avhengige variabelen samt de uavhengige variablene. Videre skal det gås nærmere inn på funksjonen til logistisk regresjonsanalyse, før det avsluttes med en redegjørelse av oppgavens reliabilitet og validitet.

5.1 Valg av metode

Utgangspunktet for valg av metode var hva jeg ønsket å studere, og hvilke datakilder jeg hadde tilgang til. Målet med denne studien er å bidra til å dekke de eksisterende kunnskapshullene, og det har preget valg av forskningsspørsmål og metode. Litteraturgjennomgangen viste at det var gjort lite forskning om tema knyttet til den kommunale implementeringen av introduksjonsprogrammene. Når det gjelder masteroppgaver fant jeg ut at det var gjort flere kvalitative studier av introduksjonsprogrammet, med fokus på bakkebyråkraters atferd og målgruppens (Amjad, 2009; Grønli, 2014; Hansen, 2011). Jeg ville derfor belyse en annen side av implementeringen av introduksjonsprogrammet gjennom å gjennomføre en kvantitativ analyse av implementeringsfaktorers effekt på resultatoppnåelsen, og dermed kunne teste teoretiske antagelser på et større utvalg med mulighet for generalisering. Ved at jeg fikk tilgang på et datasett som inkluderte variabler om organisering, samarbeid og ledelse, så muliggjorde det en kvantitativ tilnærming til problemstillingen. Logistisk regresjonsanalyse ble valgt fordi avhengig variabel er overgang til arbeid eller utdanning året etter fullført introduksjonsprogram, noe som er et dikotomt utfall. Det vil bli gjort mer rede for den avhengige variabelen senere i kapitlet.

5.2 Datagrunnlag og utvalg

Opgavens datagrunnlag består av data fra en rekke ulike datakilder. Benyttede data er både på individnivå og kommunenivå. Data på individnivå er hentet fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), og påkoblet demografiske kjennetegn, samt sysselsettings- og utdanningsdata fra Statistisk sentralbyrå. Data på kommunenivå om kommunenes sentralitet, økonomi og arbeidsledighet er hentet fra IMDi, NAV, og SSB. Fra Rambøll er hentet informasjon om kjennetegnene ved de kommunale introduksjonsprogrammene. Individdata og kommunedata er så koblet sammen, og utgjør et datasett med informasjon om hele populasjonen av deltakere i introduksjonsprogram og kommuner med introduksjonsprogram. Koblingen av datasett er gjort av min biveileder Kristian Tronstad i statistikkprogrammet

SPSS, og det er dette datasettet som er brukt i oppgaven. NIR, IMDi, NAV, Rambøll og SSB er ikke ansvarlig for de analyser eller fortolkninger som er gjort i denne oppgaven. Prosjektet er meldt og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste som er personvernombud for forskning.

Utvalget består av 271 kommuner, med til sammen 9197 deltakere. Populasjonen er derfor deltakere i introduksjonsprogram som er registrert i Nasjonalt introduksjonsregister at har fullført introduksjonsprogrammet i perioden 2007-2011. Data fra Rambøll fra 2011 om organisatoriske forhold ved introduksjonsprogrammene består av et utvalg på 229 respondenter. Respondentene består av et utvalg resultatansvarlige for introduksjonsprogram i samtlige kommuner som tilbyr programmet, og datainnsamlingsmetoden var elektronisk spørreskjema. Undersøkelsen ble distribuert til 321 respondenter, hvorav 229 fullførte sin besvarelse. Dette gir en svarprosent på 71,3, noe som Rambøll vurderer som et svært godt grunnlag for analysens konklusjoner. Videre er det påkoblet kommuner og kommunenummer. For å hindre at deltakere kan bli gjenkjent, samt ekstremverdier, er kommuner med mindre enn til sammen 30 deltakere i perioden 2006-2012 kodet som 0 = "Små kommuner i NAV og 1 = "Små kommuner utenfor NAV". Hvorvidt kommunene er organisert i NAV eller ikke, har ingen betydning for denne oppgaven, da det ikke er fokus, og Tronstad (2015) sin rapport viser også at tilknytningen har ingen betydning for resultatoppnåelsen. Variablene var imidlertid kodet slik da jeg fikk tilgang til datasettet, og jeg valgt å beholde den opprinnelige kodingen.

Siden variablene i datasettet er på tre nivåer, individ, organisasjon og kommune, kunne flernivå-analyse vært en mulig metodisk tilnærming. Jeg har imidlertid benyttet meg av en enklere variant, nemlig "fixed effect"-analyse (Field, 2009). Dermed kan man gjennom logistisk regresjonsanalyse studere flere nivå⁴. Mer konkret vil det si at forklaringsvariabler både på individ- organisasjons- og kommunenivå er inkludert for å bidra til å forklare hva som påvirker sannsynligheten for at en introduksjonsdeltaker kommer i arbeid eller utdanning. På denne måten får man kontrollert for at deltakerne bor i forskjellige kommuner.

⁴ Strabac (2012) skriver at en forutsetning for å kunne bruke flernivå-analyse i SPSS er at den avhengige variabelen er kontinuerlig og tilnærmet normalfordelt, noe oppgavens variabel ikke er. En mulighet hadde imidlertid vært å bruke et annet dataprogram enn SPSS.

5.3 Måleinstrumenter: Avhengig og uavhengige variabler

I dette delkapitlet beskrives kodingen av den avhengige variabelen og av de uavhengige variablene som ble benyttet i den logistiske regresjonsanalysen.

5.3.1 Avhengig variabel

Den avhengige variabelen benyttet i analysen er en variabel som måler overgang til arbeid eller utdanning for deltakerne, året etter fullført introduksjonsprogram. Konstrueringen av denne variabelen er gjort ved å dele deltakerne inn i ulike avgangskohorter etter hvilken sluttdato de er registrert med i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Deretter har deltakerne blitt koblet opp mot deres arbeidsmarkedsstatus eller om de er registrerte som elev eller student på et visst tidspunkt i 4. kvartal året etter fullført introduksjonsprogram. Ved bruk av SPSS er variabelen kodet som 1 = "I arbeid eller utdanning" og 0 = "Ikke arbeid eller utdanning".

De deltakerne som er blitt registrert i kategori 1, "I arbeid eller utdanning", er de som i NIR er blitt registrert i følgende kategorier:

- Arbeid lik eller mindre enn 29/t per uke.
- Arbeid lik eller mer enn 30/t per uke.
- Ordinær utdanning - høyere utdanning.
- Ordinær utdanning – videregående skole.

Følgende kategorier blir i NIR ikke ansett som arbeid eller utdanning, og gir derfor ikke resultatoppnåelse i programmet:

- Ordinær opplæring – grunnskole.
- Arbeidssøker på lønnstilskudd.
- Arbeidssøker på KVP (NAV).
- Arbeidssøker på andre tiltak i regi av NAV.
- Arbeidssøker på tiltak i regi av andre enn NAV.
- På sosial stønad.
- På andre trygdeytelser.
- Ikke arbeidssøker.
- Annet.

Til slutt er utfallet for alle avgangskohortene lagt sammen til én avhengig variabel for alle deltakere i introduksjonsprogram som gikk ut av programmet i perioden 2007-2011⁵.

5.3.2 Uavhengige variabler

I oppbyggingen av regresjonsanalysen vil første skritt være å kontrollere for om demografiske kjennetegn ved flyktingene kan ha en påvirkning på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse. Derfor inkluderes det først demografiske variabler, før det i neste modell inkluderes strukturelle kommunevariabler, som tar høyde for variasjon i blant annet arbeidsledighetsnivå og økonomi. I siste modell inkluderes de teoretisk relevante variablene som dreier seg om organisatorisk og interorganisatorisk atferd og ledelse, for å se om dette er faktorer som kan være av betydning for resultatoppnåelsen, kontrollert for demografiske kjennetegn ved flyktingene og kommunale forutsetninger. Nedenfor er en beskrivelse av kodingen av de ulike uavhengige variablene som er inkludert i analysen.

Demografiske variabler:

Alder: Er en kontinuerlig variabel og angir alder ved bosetting i kommunen, og dermed deltakerens alder ved oppstart av programmet. Ut i fra tidligere forskning forventes det at eldre deltakere har lavere sannsynlighet for arbeid eller utdanning enn yngre deltakere.

Kjønn: Kjønn er omkodet til "Mann" = 1, mens "Kvinne" = 0. Det forventes i analysen ut i fra tidligere forskning at menn vil ha større sannsynlighet for arbeid eller utdanning sammenlignet med kvinner.

Spor: Er en kategorivariabel som angir hvor mange av deltakerne som følger Spor 1, 2 eller 3 i norskopplæringen. Spor kategoriserer altså hvilket nivå i norskopplæringen deltakeren følger i introduksjonsprogrammet. Spor 1 betyr at undervisningen er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Noen av deltakerne kan ikke lese eller skrive sitt eget morsmål. Spor 2 er for de deltakerne som har noe utdanning. Spor 3 betyr at de som deltar har mye, og ofte høy utdanning fra hjemlandet. Denne variabelen brukes derfor som mål på i hvilken grad deltakernes utdanningsnivå har en påvirkning på deres sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

Landbakgrunn: Tidligere forskning har vist at landbakgrunn kan ha en påvirkning på deltakerens sannsynlighet for direkte overgang til arbeid eller videre utdanning. De fleste deltakerne kommer fra Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Irak, Iran, Myanmar, Palestina, Russland og Somalia, og dette er derfor landene som er inkludert i analysen. Annen landbakgrunn er

⁵ Det er biveileder Kristian Tronstad som har konstruert og kodet den avhengige variabelen.

gruppert i henholdsvis Afrika, Amerika/Oseania, Asia og Europa. Landbakgrunn er et sett av dummyvariabler, og er derfor kodet som 1 = "fra Afghanistan" 0 = "Ikke fra Afghanistan", 1 = "fra Eritrea" 0 = "Ikke fra Eritrea", osv. Deltakere fra Somalia er referansekategori på grunn av at flere studier viser at denne gruppen er minst tilbøyelige til å gå ut i arbeid eller utdanning, og de utgjør i tillegg en stor gruppe som det er lett å sammenligne med.

Sivilstatus: Variabelen måler den første sivilstatusen som er registrert for deltakeren etter bosettingsdato. Er dummykodet fra originalvariabelen sivilstand som 0 = "Gift/samboer" (referansekategori), 1 = "Enslig" og 2 = "Skilt/separert".

Antall barn under 5 år ved bosetting: Denne variabelen er basert på SSB sine registre, og det må derfor presiseres at variabelen derfor kun måler antall barn som er registrert av SSB. Variabelen er omkodet til 1 = "Ett barn eller flere" og 0 = "Ingen barn", da jeg først og fremst er interessert i effekten av å ha barn eller ikke, og ikke hvordan effekten endrer seg med antall barn.

Kommunevariabler:

Kommunenes sentralitet: Her defineres kommunenes sentralitet i fem ulike kategorier. Inndelingen gjenspeiler NIBRs klassifisering (Gundersen & Juvkam, 2013), og kategoriene er kodet som storbyer (1), mellomstore byer (2), småbyer (3), bygdebyer (4) og periferi (5). Ved å kontrollere for sentralitet kontrolleres det for at bosted og ulike typer jobber kan påvirke en deltakers sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Hvilke type jobber man har tilgang på kan for eksempel variere med ut i fra om man bor i en storby eller i mer perifere strøk.

Kommunal arbeidsledighet: Opprinnelig en kontinuerlig variabel med verdier målt i prosent, og er et gjennomsnitt for perioden 2007-2012 i kommunen. Dette gir et godt bilde av hva som er normal ledighet for kommunene, og man unngår derfor ekstremverdier ved å bruke et gjennomsnitt for en lengre tidsperiode. I analysen er variabelen kodet om til fire prosentkvartiler, der 1 = "Under 1,9", 2 = "1,9-2,2", 3 = "2,2-2,7" og 4 = "Over 2,7". Det antas at i kommuner med relativt høy arbeidsledighet vil det være vanskeligere for flyktingene å komme inn på arbeidsmarkedet, noe som derfor kan påvirke kommunens resultatoppgåelse.

Kommunenes økonomiske frihet: I forskning på kommuner er det hensiktsmessig å inkludere en variabel som måler kommunenes økonomi. Denne variabelen er basert på indeksen til Langørgen, Løkken, og Aaberge (2015) fra 2013⁶, som er en indeks på hvor mye frie midler

⁶ Man kan forvente at en kommunenes inntekter er forholdsvis stabile over flere år.

en kommune har når man justerer for en rekke faktorer. Det er derfor en indeks for kommunenes korrigerede inntekter, etter man har korrigeret for kommunenes bundne kostnader og folke mengde. Variabelen er kontinuerlig, der de kommunene som har minst frie midler har verdien 0,805 og de som har mest frie midler har verdien 2,469. Kontinuerlige variabler bør kun unntaksvis omkodes, siden mye av informasjonen kan gå tapt ved dikotomisering (Eikemo & Clausen, 2012). Jeg har imidlertid forsøkt å omkode variabelen i kategoriene ”Lav”, ”Middels” og ”Høy” økonomisk frihet slik Langørgen et al. (2015) har gjort, men siden variabelen ikke var statistisk signifikant velger jeg å bruke den opprinnelige kontinuerlige variabelen i analysen.

Kommunevariabel: Til slutt har jeg inkludert en variabel som inkluderer alle kommunene som i perioden 2007-2012 hadde deltakere som fullførte introduksjonsprogrammet, og deres introduksjonsresultater i disse kommunene. Det utgjør til sammen 271 kommuner. De kommunene med under 30 deltakere er imidlertid kodet som 0 = ”Små kommuner utenfor NAV” og 1 = ”Små kommuner i NAV”⁷. Det betyr at jeg kan bare undersøke kommuneeffekten for de kommunene som har mer enn 30 deltakere. Deskriptiv statistikk for kommunevariabelen er lagt ved i appendiks.

Organisatoriske variabler:

De fleste organisatoriske variablene er påstander som respondentene har tatt stilling til i Rambøll sin undersøkelse, og besvart med kategoriene ”Helt enig”(1), ”Litt enig”(2), ”Litt uenig”(3), ”Helt uenig”(4) eller ”Vet ikke” (5). I analysen er disse variablene dummykodet til 1 = ”Enig” og 0 = ”Uenig/Vet ikke”. Denne kodingen kan ses på som problematisk, da vi egentlig ikke vet om de som svarer ”Vet ikke” kan være enige eller uenige, og derfor muligens burde vært utelatt fra analysen. Årsaken til at jeg likevel har valgt å gjøre dette er på grunn av at jeg først og fremst er interessert i effekten av de som helt sikkert er enige, noe som derfor kan indikere at det for eksempel er en klar arbeidsdeling. Det gir derfor substansiell mening i å sammenligne de som er enige med ”resten”. ”Resten” tilsvarer derfor de som har svart at de er uenige eller at de ikke vet. Frekvensanalysene for alle de organisatoriske variablene viste dessuten at kategoriene ”Vet ikke” hadde en svarprosent på under 10 prosent, og er derfor ikke en stor kategori i noen av variablene.

Arbeidsdeling

Variabelen ”Klar arbeidsdeling” blir brukt som et mål på hvorvidt det eksisterer en ”pooled relation”, og dermed en klar arbeidsdeling mellom ulike aktører i arbeidet med

⁷ IMDi har bedt meg om å ikke publisere resultatene for de aller minste kommunene.

introduksjonsprogrammet. Påstanden respondentene har tatt stilling til lyder som følgende, og er kodet som 1 = ”Enig” og 0 = ”Uenig/vet ikke”:

1) *Det er en klar fordeling av ansvar og oppgaver mellom programrådgivere og Voksenopplæringen.*

Rutiner

De to variablene nedenfor blir i analysen brukt som mål på hypotese 2. Det vil si om formelle rutiner for samarbeid mellom sentrale integreringsaktører har en påvirkning på deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

2) *Det er utviklet rutiner for samarbeid på deltakernivå mellom programrådgivere og Voksenopplæringen.* Kodet som 1 = ”Enig” og 0 = ”Uenig/vet ikke”, og har variabelnavnet ”Rutiner for samarbeid” i analysen.

3) *Rundskriv A-27/2007 fastslår at den enkelte kommune skal utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale med det lokale NAV-kontoret om introduksjonsprogrammet. Har din kommune en slik avtale?*

Rundskrivet beskriver videre forpliktelser og ansvar for henholdsvis kommune og NAV. Variabelen var opprinnelig kodet med svaralternativene ”Ja”, ”Nei” og ”Vet ikke”. Her har jeg omkodet til 1 = ”Ja” og 0 = ”Nei/vet ikke”, da jeg er mest interessert i effekten av de som helt sikkert vet at de har en samarbeidsavtale, sammenlignet med ”resten”. Har variabelnavnet ”Skriftlig samarbeidsavtale” i analysen.

Organisasjonskultur

Følgende variabler nedenfor vil bli brukt som mål på hypotese 3. I datasettet var det begrenset med muligheter, og det er derfor gjort et pragmatisk valg av variabler som kan tenkes å måle trekk ved introduksjonsprogrammets organisasjonskultur. I utvelgelsen av variabler er det lagt vekt på uformelt samarbeid som et kriterie, og uformell informasjonsutveksling som et annet. På denne måten får man i alle fall testet for om ikke-formaliserte aspekt ved organisatorisk og inter-organisatorisk atferd kan ha en påvirkning på sannsynligheten for at innvandrere kommer i arbeid eller utdanning. Begge variablene er kodet som 1 = ”Enig” og 0 = ”Uenig/vet ikke”.

4) *Det er godt samarbeid med private og offentlige organisasjoner om språkpraksisplasser.* Har variabelnavnet ”Samarbeid med eksterne aktører” i analysen.

5) *Min enhet diskuterer resultater som gjelder overgang til arbeid eller utdanning etter avsluttet introduksjonsprogram med Voksenopplæringen.* Har variabelnavnet ”Diskuterer med Voksenopplæringen” i analysen.

Ledelse

Variablene nedenfor måler i hvilken grad enhetsleder, politisk ledelse og administrativ ledelse følger opp og etterspør introduksjonsresultater, og er kodet som 1 = ”Enig” og 0 = ”Uenig/vet ikke”. Siden det kan tenkes at variablene måler noe av det samme ble det testet for intern konsistens, men Cronbachs alfa viste ikke en tilfredsstillende reliabilitet (under 0,70). Variablene ble derfor beholdt i sin opprinnelige form.

6) *Resultater for deltakere følges opp av enhetsleder*

7) *Politisk ledelse i kommunen etterspør resultater.*

8) *Administrativ ledelse i kommunen etterspør resultater.*

5.4 Analyser og statistikk

For å kunne finne svar på problemstillingen er det i denne studien blitt benyttet ulike bivariate og multivariate logistiske regresjonsanalyser, samt statistiske tester. Nedenfor vil det kort bli gjort rede for oppgavens analytiske tilnærming.

5.4.1 Logistisk regresjonsanalyse

Logistisk regresjon er hensiktsmessig å bruke når vi har en avhengig variabel med kun to verdier, som i dette tilfellet er ”i arbeid/utdanning” eller ”ikke arbeid/utdanning”. Den avhengige variabelen i logistisk regresjon er logiten, L_i (Ringdal, 2013). Logiten er den naturlige logaritmen av oddsen for $Y = 1$, og beskriver derfor sannsynligheten for at en flyktning er i kategori 1 = arbeid eller utdannelse. Gjennom logistisk regresjon maksimeres sannsynligheten for at observerte X- og Y-verdier opptrer sammen (Eikemo & Clausen, 2007, s. 83) I logistisk regresjon beregnes derfor regresjonskoeffisientene ved hjelp av *sannsynlighetsmaksimering*, og ikke ved hjelp av minste kvadraters metode som i lineær regresjon (Eikemo & Clausen, 2007). Oddsen ϕ defineres som $\phi = \mathbf{P} / (\mathbf{1} - \mathbf{P})$, der P er sannsynligheten for suksess ($\mathbf{Y} = \mathbf{1}$) og $\mathbf{1} - \mathbf{P}$ er sannsynligheten for fiasko ($\mathbf{Y} = \mathbf{0}$). Resultatene i den logistiske regresjonsmodellen vil bli tolket i oddsratio, som angir forskjellen mellom to odds (Eikemo & Clausen, 2012). Den logistiske regresjonsligningen ser derfor sånn ut:

$$L = \ln [P / (1 - P)] = \ln_{\phi} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 \text{ osv...}$$

I oppgavens resultatdel vil det også bli predikert sannsynlighet for at en gitt deltaker er i arbeid eller utdannelse ett år etter fullført introduksjonsprogram. Denne formelen er gitt ved

$P = 1/(1 + e^{-L})$, og man må først derfor regne ut logiten (L). Selve utregningene er lagt ved i appendiks.

5.5 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet er egenskaper som kan benyttes for å vurdere kvaliteten til et mål, og disse egenskapene er derfor viktig for tolkningen av resultatene (Ringdal, 2013). Reliabilitet er et mål for hvorvidt gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat (Ringdal, 2013, s. 96). Måten dataenes reliabilitet er vurdert etter i denne oppgaven er basert på allmenn kildekritikk. Dette på grunn av at det er vanskelig å for eksempel skulle sende ut et nytt spørreskjema til respondentene til Rambøll for å avdekke eventuelle målefeil, på grunn av at andre personer nå kan være resultatansvarlige som kan ha andre oppfatninger. Datainnsamlingsmetoden som Rambøll brukte var elektronisk spørreskjema, sendt via e-mail. På bakgrunn av Rambølls ekspertise er det grunn til å tro at det er få feilkilder i registreringen av data. Det som derimot kan være en feilkilde er respondentenes registrering av svar. Det kan tenkes at noen har trykket feil og at noen har en lavere terskel for å svare at de er enige eller uenige enn andre. Det kan også tenkes at nylige hendelser kan påvirke svarene i enten positiv eller negativ retning, og farger derfor det generelle bildet respondentene har om samarbeid med andre aktører.

Rambøll selv skriver i sin rapport at resultatene som blir fremstilt er basert på lederes egne besvarelser og vurderinger når det gjelder introduksjonsprogrammet (Rambøll, 2011). Det kan for eksempel ha gitt utslag i form av at respondentene har svart mer positivt på forhold som kan medføre merarbeid for deres egen del, for eksempel spørsmål knyttet til samarbeid, og mindre positivt svar på spørsmål knyttet til økonomi og ressurser (Rambøll, 2011). Når det gjelder data som er hentet fra NIR er det viktig å påpeke at det er kommunene og introduksjonsprogrammene selv som registrerer resultatoppnåelse for sine deltakere. Dersom kommunene ikke forholder seg lojalt til resultatmål og indikatorer, eller ikke vet hvilke kategorier de burde bruke, og dermed ikke registrerer data i NIR som er riktige, kan dette utgjøre en feilkilde i oppgavens datamateriale.

Validitet dreier seg om man måler det en faktisk vil måle (Ringdal, 2013). Man kan si at reliabilitet er et rent empirisk spørsmål, mens validitet i tillegg krever en teoretisk vurdering (Ringdal, 2013). Det er flere måter å vurdere validitet på. Ved å gi en *umiddelbar validitet* vil det ganske enkelt si å gi en skjønnsmessig vurdering av indikatorene, som for eksempel om variabelen arbeidsdeling fanger inn O'Toole sitt begrep "pooled relations". Det er mulig at

dette ene spørsmålet ikke dekker hele bredden av begrepet, men som Ringdal (2013) påpeker vil det sjelden være samsvar mellom teoretisk og operasjonell validitet, da rikdommen ved det teoretiske begrepet ofte må reduseres for å gjøre det empirisk håndterbart.

Oppgavens validitet vil bli mer utfyllende drøftet i oppgavens avslutningsdel.

6 Resultater

Denne delen av oppgaven presenterer resultatene fra de logistiske regresjonsanalysene. Formålet med regresjonsanalysene vil være å bekrefte eller avkrefte de fremsatte hypotesene. Oppgavens resultatdel vil bli strukturert som følger. Først presenteres deskriptiv statistikk for alle variablene som skal bli inkludert i analysen. Videre gjøres en bivariat analyse for hver enkelt uavhengige variabels effekt på den avhengige variabelen. Etter den bivariate analysen vil det bli gjort en blokkvis logistisk regresjonsanalyse. Til slutt vil det predikeres sannsynlighet for en gitt deltaker i fire ulike kommuner, for å avdekke eventuell kommunal variasjon. Samtlige tabeller og figurer vil bli kommentert fortløpende.

6.1 Deskriptiv statistikk

Deskriptiv statistikk viser variablenes utvalgsfordeling, gjennomsnitt, standardavvik og utvalgsstørrelse. Nedenfor er derfor deskriptiv statistikk for avhengig variabel, samt de uavhengige variablene gjengitt.

Tabell 6.1. Deskriptiv statistikk for den avhengige variabelen

Status	Min	Maks	Gj.snitt	St.avvik	Frekvens	Prosent
I arbeid/utdannelse (1)	0	1	.629	.483	5787	62,9
Ikke arbeid/utdannelse (0)					3410	37,1
N					9197	100

I tabell 6.1 ser man at av et utvalg på 9197 deltakere, så var nesten 63 prosent i arbeid eller utdannelse ett år etter fullført introduksjonsprogram. 3410 deltakere, eller 37 prosent, var ikke i arbeid eller utdannelse. I tabell 6.2 "Deskriptiv statistikk for de demografiske variablene" ser vi for det første at 28,5 prosent av deltakerne fulgte Spor 1. 60 prosent av deltakerne fulgte Spor 2, og 11 prosent Spor 3. Hele utvalget består av 9197 deltakere, men vi ser for Sporvariabelen at $N = 8864$, noe som betyr at 333 deltakere er utelatt fra det opprinnelige utvalget. Det kan bety at det er 3,6 prosent av deltakere som ikke er registrert i NIR innenfor noen av kategoriene. Dette kan muligens ha sammenheng med at det på registreringstidspunktet ikke var bestemt hvilket Spor i norskopplæringen de skulle følge. Videre ser vi at utvalget består av flest kvinner.

Tabell 6.2. Deskriptiv statistikk for de demografiske variablene

Variabel		Min	Maks	Gj.snitt	St.avvik	N
Spor (N = 8864)	1	0	1	.285	.451	2526
	2	0	1	.602	.489	5339
	3	0	1	.112	.316	999
Kjønn (N = 9197)	Mann (1)	0	1	.591	.491	3753
	Kvinne (0)					5444
Alder		18	59	32.9	8.824	9197
Sivilstand (N = 8952)	Enslig	0	1	.413	.492	3702
	Skilt/separert	0	1	.089	.285	799
	Gift	0	1	.497	.500	4451
Landbakgrunn (N = 9197)	Afghanistan	0	1	.072	.258	664
	Afrika	0	1	.092	.092	854
	Amerika/ Oseania	0	1	.001	.040	15
	Asia ellers	0	1	.096	.295	886
	Eritrea	0	1	.150	.357	1385
	Etiopia	0	1	.049	.216	452
	Europa	0	1	.030	.171	279
	Irak	0	1	.117	.322	1083
	Iran	0	1	.024	.155	227
	Myanmar	0	1	.108	.311	998
	Palestina	0	1	.085	.279	788
	Russland	0	1	.053	.225	494
	Somalia	0	1	.116	.320	1072
Antall barn under fem år (N = 9197)	Ett barn eller flere (1)	0	1	.298	.457	2741
	Ingen (0)					6456

Videre i tabell 6.2 ser vi at de yngste deltakerne er 18 år, og de eldste 59 år, mens gjennomsnittsalderen til deltakerne er 33 år. For aldersvariabelen ser vi et stort standardavvik på 8,8 , noe som tyder på at det er stor aldersspredning i utvalget (se fordelingen i histogram i appendiks). De fleste i utvalget er enten gift eller enslig, mens 9 prosent er skilt eller separert. N = 8952 for denne variabelen, som betyr at 245, eller 2,7 prosent ikke har registrert sivilstand i NIR. Videre ser vi at de fleste av deltakerne kommer fra Eritrea, Irak og Somalia.

De færreste av deltakerne kommer fra Amerika/Oseania. Til slutt i tabell 6.2 ser vi at 70 prosent av deltakerne ikke har barn under 5 år.

Den deskriptive statistikken i tabell 6.3 ”Deskriptiv statistikk for kommunevariablene” viser at det er en relativt jevn fordeling av deltakere som er bosatt i storbyer, mellomstore byer og småbyer. 7 prosent av deltakerne bor i perifere strøk. Videre ser man at det er forholdsvis liten forskjell i arbeidsledighet mellom ulike kommuner, der forskjellen mellom den laveste og høyeste kategorien er 0,8 prosentpoeng. Variabelen ”Kommuneøkonomi” viser at den laveste verdien er 0,805, som indikerer at kommunen(e) med denne verdien har lave frie disponible inntekter. Maksimumsverdien er 2,469 som indikerer høye frie disponible inntekter. Gjennomsnittsverdien er 0,954 som vil si at kommunene gjennomsnittlig har middels frie disponible inntekter. Variabelen har et forholdsvis lavt standardavvik, og i frekvensanalysen er det tydelig det er veldig få kommuner som har en verdi over 1,4 i indeksen.

Tabell 6.3. Deskriptiv statistikk for kommunevariablene

Variabel		Min	Maks	Gj.snitt	St.avvik	N
Sentralitet (N = 9197)	<i>Storbyer</i>	0	1	.250	.433	2304
	<i>Mellomstore byer</i>	0	1	.249	.432	2297
	<i>Småbyer</i>	0	1	.263	.440	2419
	<i>Bygdebyer</i>	0	1	.164	.370	1508
	<i>Periferi</i>	0	1	.072	.259	669
Arbeidsledighet (N = 9197)	<i>Under 1,9</i>	0	1	.242	.428	2229
	<i>1,9 - 2,2</i>	0	1	.230	.421	2123
	<i>2,3 - 2,7</i>	0	1	.273	.445	2519
	<i>Over 2,7</i>	0	1	.252	.434	2326
Kommuneøkonomi		.805	2.469	.954	.084	9197
Rutiner for samarbeid (N = 7595)	<i>Enig</i>	0	1	.804	.396	6112
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					1483
Skriftlig samarbeidsavtale (N = 4965)	<i>Ja</i>	0	1	.570	.495	2832
	<i>Nei/vet ikke</i>					2133
Klar arbeidsdeling (N = 7595)	<i>Enig</i>	0	1	.874	.330	6645
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					950
Samarbeid med eksterne aktører (N = 7640)	<i>Enig</i>	0	1	.553	.497	4226
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					3414

Diskuterer med Voksenopplæringen (N = 7595)	<i>Enig</i>	0	1	.742	.437	5642
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					1953
Resultater følges opp av leder (N = 4965)	<i>Enig</i>	0	1	.848	.358	4214
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					751
Administrativ ledelse etterspør resultat (N = 7595)	<i>Enig</i>	0	1	.714	.451	5427
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					2168
Politisk ledelse etterspør resultat (N = 7595)	<i>Enig</i>	0	1	.633	.481	4811
	<i>Uenig/Vet ikke</i>					2784

For variabelen ”Rutiner for samarbeid”, som måler om det er utviklet rutiner for samarbeid mellom programrådgiverne og Voksenopplæringen, ser vi at N = 7595. Det betyr at det er en reduksjon på 1602 deltakere fra det opprinnelige utvalget. Årsaken til denne reduksjonen er at variablene som måler organisatorisk og interorganisatorisk atferd, samt ledelse, tilhører datasettet fra Rambøll med tall fra 2011. Det betyr at det er bare de deltakerne som kan knyttes til kommunene som deltok i Rambøll sin spørreundersøkelse som er inkludert i analysen. Dette påvirker også hvordan den deskriptive statistikken skal tolkes. N er derfor fortsatt antallet deltakere, og man kan derfor ikke nøyaktig si akkurat hvor mange av Rambølls respondenter som sa seg enige eller ikke i påstandene. Det må derfor gjøres en overflattisk tolkning av den deskriptive statistikken for variablene fra Rambøll. Det ser for det første ut på bakgrunn av utvalgets fordeling at de fleste respondentene er enige i at det eksisterer samarbeidsrutiner med Voksenopplæringen. Når det gjelder den skriftlige samarbeidsavtalen ser vi det er en ganske lik fordeling mellom de som har en sånn type avtale i kommunen, og de som ikke har en sånn eller er usikker. Denne variabelen har en lavere N enn de andre (4965). Det kan bety at en del respondenter i Rambøll sin undersøkelse ikke har svart på dette spørsmålet. For variabelen ”Klar arbeidsdeling” ser vi at det er en ganske skjev fordeling i utvalget. Denne skjevfordelingen kan muligens gjøre det noe vanskelig å få signifikante effekter av denne variabelen i regresjonsanalysen.

For variabelen ”Samarbeid med eksterne aktører” ser vi at N = 7640, og at kategorien ”Enig” er størst. Variabelen ”Diskuterer med Voksenopplæringen” har et utvalg på 7595, der kategorien ”Enig” er størst. Når det gjelder variabelen ”Resultater følges opp av leder”, ser vi

at det er stor skjevfordeling i utvalget, og at $N = 4965$. I kategorien ”Enig” ser vi at $N = 4214$, mens for kategorien ”Uenig/Vet ikke” er $N = 751$. Årsaken til at så mange av respondentene sannsynligvis har sagt seg enige i denne påstanden, kan tenkes å være på grunn av at en del av respondentene selv er ledere for introduksjonsprogrammet i sin kommune, og derfor er tilbøyelige til å være enige i påstanden. Men vi ser også at siden $N = 4965$ er det sannsynligvis en del som har unngått å svare på dette spørsmålet. I tillegg kan en medvirkende årsak til skjevfordelingen være at de som har svart at de er enige er resultatansvarlige i kommuner der det er et høyere deltakerantall enn i kommuner der respondentene svarte at de var uenige eller ikke visste. Til slutt ser vi for administrativ ledelse og politisk ledelse at kategorien ”Enig” er størst for begge variablene.

6.2 Bivariate analyser

Målet med bivariate analyser er å undersøke om, og i hvilken grad, de uavhengige variablene i seg selv påvirker deltakernes sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning. Tabellene nedenfor viser de bivariate analysene som er blitt gjennomført for de uavhengige variablene. For det første ser vi i tabell 6.4 ”Bivariat analyse av demografiske variabler” at deltakere i Spor 2 og 3 har høyere odds for overgang til arbeid og utdanning sammenlignet med deltakere i Spor 1. Resultatet er statistisk signifikant på 0,01-nivå, som betyr at resultatet er innenfor et 98 prosent konfidensintervall. Videre for kjønn ser vi at menn har 74 prosent høyere odds for å komme i arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet, sammenlignet med kvinner. Den bivariate analysen viser videre jo eldre deltakerne er, så reduseres oddsen med å komme i arbeid eller utdanning med 4,5 prosent for hvert år. Det ble også forsøkt med alder kvadrert, for å undersøke om det kan være en kurvelinær sammenheng mellom alder og sannsynligheten for å være i arbeid eller utdanning. Alder² viste seg å være statistisk signifikant, og grafen (se vedlegg i appendiks), viser at deltakere under 25 år har størst sannsynlighet for å komme i arbeid eller utdanning.

Tabell 6.4. Bivariat analyse av demografiske variabler.

Variabel		OR	Sig.
SPOR	<i>1 (ref.)</i>		
	<i>2</i>	1.779	.000
	<i>3</i>	2.591	.000
Kjønn	<i>Mann</i>	1.743	.000
	<i>Kvinne (ref.)</i>		
Alder		.955	.000
Alder ²		.999	.000
Sivilstand	<i>Enslig</i>	1.484	.000
	<i>Skilt/separert</i>	.663	.000
	<i>Gift (ref.)</i>		
Landbakgrunn	<i>Afghanistan</i>	2.993	.000
	<i>Afrika</i>	2.494	.000
	<i>Amerika/Oseania</i>	1.557	.404
	<i>Asia</i>	1.919	.000
	<i>Eritrea</i>	2.890	.000
	<i>Etiopia</i>	3.007	.000
	<i>Europa</i>	2.675	.000
	<i>Irak</i>	1.120	.190
	<i>Iran</i>	2.281	.000
	<i>Myanmar</i>	2.064	.000
	<i>Palestina</i>	.541	.000
	<i>Russland</i>	.612	.000
	<i>Somalia (ref.)</i>		
Antall barn under 5 år	<i>Mer enn ett barn</i>	.620	.000
	<i>Ikke barn (ref.)</i>		

Videre i tabellen ser vi at enslige har 48 prosent høyere odds for å være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram sammenlignet med deltakerne som er gift. De som er skilt eller separert har derimot 34 prosent lavere odds for arbeid eller utdanning sammenlignet med de som er gift. Når det gjelder deltakernes landbakgrunn ser man for det første i tabell 6.4 at kategoriene Amerika/Oseania og Irak ikke er statistisk signifikante. Vi ser videre at deltakere fra Palestina og Russland har lavere odds for arbeid/utdanning, sammenlignet med referansekategori Somalia, mens deltakere med annen landbakgrunn har

høyere odds. Til slutt viser resultatene at deltakere som har mer enn ett barn under fem år har 38 prosent lavere odds for å komme i arbeid eller utdanning, sammenlignet med dem som har ingen barn under fem år når de starter på introduksjonsprogrammet.

I tabell 6.5 "Bivariat analyse av kommunevariabler" viser analysen for det første at deltakere som er bosatt i bygdebyer har 24 prosent høyere odds for å komme i jobb eller i utdanning sammenlignet med deltakere fra storbyer. En deltaker som er bosatt i en småby har 20,5 prosent høyere odds for arbeid eller utdanning sammenlignet med en deltaker fra en storby. Når det gjelder kommunenes arbeidsledighet viser resultatene at deltakerne som bor i kommuner der det er lavere arbeidsledighet enn 1,9 prosent, har 35,4 prosent høyere odds for overgang til arbeid eller utdanning sammenlignet med de som bor i kommuner der arbeidsledigheten er over 2,7 prosent. De som bor i en kommune der arbeidsledigheten er mellom 2,3 og 2,7 prosent har 13,4 prosent høyere odds. Kommuneøkonomi ser vi har en positiv signifikant effekt på deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning i form av at jo mer frie disponible inntekter kommunen har, jo høyere odds.

Tabell 6.5. Bivariat analyse av kommunevariabler.

Variabel		OR	Sig.
Sentralitet	<i>Storbyer (ref.)</i>		
	<i>Mellomstore byer</i>	1.026	.666
	<i>Småbyer</i>	1.205	.002
	<i>Bygdebyer</i>	1.240	.002
	<i>Periferi</i>	1.050	.587
Arbeidsledighet	<i>Under 1,9</i>	1.354	.000
	<i>1,9-2,2</i>	1.011	.859
	<i>2,3-2,7</i>	1.134	.034
	<i>Over 2,7 (ref.)</i>		
Kommuneøkonomi		1.755	.032
Klar arbeidsdeling*	<i>Enig</i>	.994	.937
Rutiner for samarbeid*	<i>Enig</i>	1.198	.002
Skriftlig samarbeidsavtale**	<i>Ja</i>	1.063	.304
Samarbeid med eksterne aktører*	<i>Enig</i>	1.126	.013

Diskuterer med Voksenopplæringen*	<i>Enig</i>	1.145	.012
Resultater følges opp av leder*	<i>Enig</i>	.944	.483
Administrativ ledelse etterspør resultat *	<i>Enig</i>	1.036	.503
Politisk ledelse etterspør resultat*	<i>Enig</i>	1.035	.487

*Ref.kat. = ”Uenig/Vet ikke”

** Ref.kat = ”Nei/Vet ikke”

Videre ser vi at det er ingen statistisk signifikant forskjell for deltakernes sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning mellom de som er enige og ikke enige i at det er en klar arbeidsdeling mellom programrådgivere og Voksenopplæringen. Variabelen ”Rutiner for samarbeid” måler i hvilken grad de resultatansvarlige er enige i påstanden om at det er utviklet rutiner for samarbeid mellom programrådgivere og Voksenopplæringen. Bivariat analyse viser at dersom resultatansvarlig er enige i påstanden, har deltakerne i de aktuelle kommunene nesten 20 prosent høyere odds for overgang til arbeid/utdanning, sammenlignet med kommuner der resultatansvarlige ikke vet eller er uenige. Når det gjelder den skriftlige samarbeidsavtalen viser analysen at det er ingen statistisk signifikant forskjell mellom de som vet de har en sånn avtale, eller ikke, på deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

I kommuner der resultatansvarlig er enige i at det er et godt samarbeid med private og offentlige organisasjoner om språkpraksisplasser, er oddsen for overgang til arbeid eller utdanning nesten 13 prosent høyere for deltakerne i motsetning til kommuner der resultatansvarlig ikke sier seg enig i denne påstanden. På spørsmålet om resultatansvarlig sin enhet diskuterer resultater med Voksenopplæringen ser man at de som er enige i det, tilhører en kommune der deltakerne har 14,5 høyere odds for overgang til arbeid eller utdanning. Avslutningsvis ser vi at for de tre ledelsesvariablene så er det ingen statistisk signifikant forskjell på deltakernes sannsynlighet mellom de som er enige i at ledelsen etterspør resultater og de som ikke er det.

6.3 Analyse av implementeringsfaktorenes påvirkning på resultatoppnåelsen

De bivariate analysene viste hver enkelt variabls effekt på den avhengige variabelen, samt om effekten var statistisk signifikant eller ikke. Hensikten med å gjøre en multivariat logistisk regresjonsanalyse er å kontrollere effektene som er observert i bivariat analyse for andre variabler, og på den måten gjøre modellen mer realistisk (Ringdal, 2013). Den multivariate

regresjonsmodellen vil bli bygget i tre ledd. I første modell legges alle de demografiske kontrollvariablene inn. Det er ikke disse variablene som er interessante for den empiriske analysen, men de blir inkludert for å kunne kontrollere for ulike demografiske kjennetegn ved flyktningene. Det er derfor ikke testet for samspillsledd i analysen, da det som sagt ikke er de demografiske variablene som er av hovedinteresse. I andre modell legges de strukturelle kommunevariablene inn som også tjener som kontrollvariabler, og som kontrollerer for kommunenes forutsetninger i form av sentralitet, arbeidsledighet og kommuneøkonomi. I tredje modell legges de organisatoriske variablene og ledelsesvariablene inn. Siden det er disse variablene som er teoretisk interessante ble derfor alle inkludert i analysen, selv om de fleste av variablene i den bivariate analysen viste å ikke ha en signifikant effekt på deltakernes arbeids- og utdanningsmuligheter. Hver modell vil bli kort kommentert.

Tabell 6.6 “Multivariat analyse med tre modeller” viser den blokkvise multivariate regresjonsanalysen med oddsratio for alle de uavhengige variablene, samt signifikansnivå. Utvalget for hele analysen er på 4665, noe som betyr at det er et frafall på 4532 deltakere fra det opprinnelige utvalget på 9197. Forklaringen på dette er at av de 9197 deltakerne som fullførte introduksjonsprogrammet i perioden 2007-2011, kan ikke alle knyttes opp til de kommunene som besvarte Rambøll sitt spørreskjema i 2011. Det er derfor ikke alle kommunene som har introduksjonsprogram som ble plukket ut til Rambøll sin undersøkelse, og heller ikke alle som ble plukket ut besvarte undersøkelsen. Utvalgsreduksjonen er derfor en naturlig konsekvens av å slå sammen flere datasett. For å likevel undersøke om deltakerne som har falt fra skiller seg vesentlig fra resten av utvalget er det gjennomført tester for å sammenligne de to gruppene. Ved bruk av t-test og kjikvadrattest finner jeg små forskjeller mellom utvalget i den multivariate analysen og de som ikke er med. Det er imidlertid flere deltakere som bor i storbyer i utvalget, sammenlignet med gruppen av deltakere som er utelatt. Testene viser også at det er noe gunstigere arbeidsmarkedsforhold i utvalget. Flere bor i kommuner som har lav arbeidsledighet, og færre i kommuner med høy arbeidsledighet. Samlet sett tyder dette likevel på at det er ingen store problemer med utvalgsreduksjonen.

Over til tolkningen av analyseresultatene er det for det første tydelig i modell 1 i den multivariate analysen at hvilket Spor-nivå deltakerne har deltatt på under introduksjonsprogrammet har en sterk, og signifikant effekt på deres sannsynlighet for arbeid eller utdanning etter programmet. Deltakere som følger Spor 2 og 3 har høyere odds for arbeid eller utdanning sammenlignet med deltakere som følger Spor 1. Effekten endrer seg

også forholdsvis lite ved inkludering av andre variabler i modell 2 og 3. Etter inkluderingen av alle de andre uavhengige variablene i modell 3 ser vi at de i Spor 2 har 89 prosent høyere odds for arbeid eller utdanning enn de i Spor 1. Deltakerne i Spor 3 har med oddsratio på 2,88 betydelig større sjanser for og lykkes på arbeidsmarkedet eller ta utdanning sammenlignet med deltakerne i Spor 1. Effekten av kjønn kommer til uttrykk ved at oddsen for å være i arbeid eller utdanning er høyere for menn enn for kvinner, og effekten endrer seg omtrent ikke ved inkluderingen av flere variabler i modell 2 og 3. Mannlige deltakere har i modell 3 80 prosent høyere odds for arbeid eller utdanning, sammenlignet med kvinner. Videre øker oddsen for å komme i arbeid med 6,7 prosent jo eldre deltakeren blir, og resultatet er kontrollert for de andre uavhengige variablene. Det betyr at for aldersvariabelen er det skjedd en endring fra bivariat analyse i form av at i multivariat analyse så øker oddsen jo eldre deltakeren blir. Andregradsleddet "Alder²" viser imidlertid en kurvelinær sammenheng, der deltakerne under 25 år har størst odds, og der sannsynligheten for arbeid eller utdanning synker drastisk etter fylte 33 år.

Tabell 6.6. Multivariat analyse med tre modeller (N = 4665).

Variabel		1*		2*		3*	
		OR	Sig.	OR	Sig.	OR	Sig.
Spor (ref.=1)	2	1.809	.000	1.907	.000	1.892	.000
	3	2.864	.000	2.921	.000	2.885	.000
Kjønn (ref.=kvinne)	<i>Menn</i>	1.798	.000	1.798	.000	1.800	.000
Alder		1.067	.021	1.065	.028	1.067	.024
Alder ²		.998	.000	.998	.000	.998	.000
Sivilstand (ref.=gift)	<i>Skilt/separert</i>	.711	.004	.712	.004	.713	.004
	<i>Enslig</i>	.992	.926	.990	.903	.983	.854
Landbakgrunn (ref.= Somalia)	<i>Afghanistan</i>	1.877	.000	1.805	.000	1.799	.000
	<i>Afrika</i>	2.179	.000	2.083	.000	2.079	.000
	<i>Eritrea</i>	2.660	.000	2.578	.000	2.548	.000
	<i>Etiopia</i>	2.886	.000	2.979	.000	2.935	.000
	<i>Europa</i>	2.435	.000	2.461	.000	2.510	.000
	<i>Irak</i>	.853	.240	.835	.187	.851	.237
	<i>Iran</i>	1.990	.003	1.936	.005	1.953	.004
	<i>Myanmar</i>	1.911	.000	1.913	.000	1.881	.000
	<i>Palestina</i>	.647	.003	.654	.004	.658	.004
	<i>Russland</i>	.997	.985	.960	.808	.967	.845
	<i>Asia ellers</i>	1.871	.000	1.842	.000	1.851	.000

	<i>Amerika/Oseania</i>	1.408	.660	1.335	.710	1.273	.756
Antall barn (ref.=ingen)	<i>Ett barn eller flere</i>	.697	.000	.697	.000	.692	.000
Sentralitet (ref. = Storbyer)	<i>Mellomstore byer</i>			1.135	.236	1.282	.050
	<i>Småbyer</i>			1.445	.000	1.513	.000
	<i>Bygdebyer</i>			1.292	.014	1.351	.011
	<i>Periferi</i>			.990	.475	.948	.726
Arbeidsledighet (ref. = Over 2,7)	<i>Under 1,9</i>			1.275	.032	1.318	.034
	<i>1,9-2,2</i>			.905	.377	.886	.328
	<i>2,3-2,7</i>			.994	.954	.970	.792
Kommuneøkonomi			2.575	.052	3.091	.027	
Klar arbeidsdeling**	<i>Enig</i>					1.034	.805
Rutiner for samarbeid**	<i>Enig</i>					1.266	.108
Samarbeid med eksterne aktører**	<i>Enig</i>					1.087	.307
Diskuterer med Voksenopplæringen**	<i>Enig</i>					1.138	.204
Skriftlig samarbeidsavtale***	<i>Ja</i>					.973	.719
Resultater følges opp leder**	<i>Enig</i>					.932	.524
Administrativ ledelse etterspør resultat**	<i>Enig</i>					.916	.507
Politisk ledelse etterspør resultat**	<i>Enig</i>					1.103	.467
- 2LL		5413,2		5373,0		5360,2	
Nagelkerke R ²		0,180		0,190		0,193	

* Sig.nivå under 0,05

** = ref.kat. = "Uenig/Vet ikke"

*** = ref.kat = "Nei/Vet ikke"

Vi ser videre at de som har erfart samlivsbrudd er skilt eller separert har 29 prosent lavere odds i modell 3 for å være i arbeid eller utdanning sammenlignet med deltakerne som er gift. De som er enslige har ingen statistisk signifikant forskjell i sannsynlighet for å komme i arbeid eller utdanning, sammenlignet med de som er gift. Når det gjelder deltakernes landbakgrunn ser man at sammenlignet med Somalia så har alle deltakerne utenom de fra Palestina, signifikant høyere odds for arbeid eller utdanning. Deltakere fra Etiopia har med en oddsratio på 2,93 betydelig høyere odds enn deltakere fra Somalia, mens deltakere fra

Palestina har 34 prosent lavere odds for å være i arbeid eller utdanning. Tendensen vi så i bivariat analyse om at det er store forskjeller mellom landgruppene bekreftes derfor i multivariat analyse. Effekten av landbakgrunn ser vi også i liten grad reduseres fra modell 1 til 3. Deltakerne som har ett barn eller flere under fem år har i modell 3 31 prosent lavere odds for arbeid eller utdanning, sammenlignet med de som ikke har barn.

I modell 2 ser man at de uavhengige variablene som ble lagt til i modell 1, i stor grad beholder sin effekt selv om variablene som kontrollerer for ulike kommunale forutsetninger er blitt inkludert. Det tyder på at kommunal arbeidsledighet, kommunenes sentralitet og økonomi, ikke i særlig stor grad absorberer effekten av flyktingenes individuelle kjennetegn på sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning. Når det gjelder betydningen av sentralitet ser vi i den multivariate analysen at deltakere fra småbyer har 51 prosent høyere odds for arbeid eller utdanning sammenlignet med deltakere fra storbyer. Deltakere fra mellomstore byer og bygdebyer har henholdsvis 28 og 35 prosent høyere odds. Det kan tyde på at det er trekk ved småbyene som gjør at deltakerne i disse kommunene har høyere sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Videre ser vi at når det gjelder arbeidsledighet er det kun statistisk signifikant forskjell mellom den laveste kategorien, under 1,9 prosent arbeidsledighet, og den høyeste som er over 2,7 prosent. Det betyr at arbeidsledighet kan ha en påvirkning, men bare for deltakerne som bor i kommuner med enten veldig lav eller relativt høy arbeidsledighet. Kommuneøkonomi har en sterk effekt men variabelen er ikke signifikant på 0,05-nivå.

I modell 3 er de organisatoriske variablene og ledelsesvariablene er lagt til. Variablene "Rutiner for samarbeid", "Samarbeid med eksterne aktører" og "Diskuterer med Voksenopplæringen" hadde alle en signifikant effekt i bivariat analyse, men som man kan se i tabellen har ingen av variablene nå en signifikant effekt på innvandreres sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Det tyder på at kjennetegn ved flyktingene og kommunale forutsetninger har en større forklaringskraft, og dermed bedre forklarer hva som påvirker en innvandrers mulighet til å komme inn på arbeidsmarkedet eller ta videre utdanning. Som observert i bivariat analyse er det i den multivariate analysen ingen signifikant forskjell i deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning for de andre organisatoriske variablene og ledelsesvariablene. At resultatene ikke er signifikante kan også ha en sammenheng med at et par av dummyvariablene var litt skjevfordelte. Til slutt i modell 3 ser man at innvandrernes

muligheter for arbeid eller videre utdanning øker signifikant jo høyere frie disponible inntekter kommunen de er bosatt i har.

For å beskrive modellens forklaringskraft er det i henhold til kjikvadrattesten en signifikant endring fra modell 1 til modell 2. -2LL minsker derfor signifikant ved innføringen av nye variabler og dummysett fra modell 1 til 2. Kjikkvadrattesten for modell 3 viser at endringen i -2LL fra modell 2 til 3 derimot ikke er statistisk signifikant. Dette kan ha sammenheng med at det kun er ikke-signifikante variabler som er inkludert i modell 3, noe som betyr at modellens kvalitet ikke bedres signifikant. Nagelkerke R^2 gir et mål på hvor mye mer modellen forklarer, enn bare nullmodellen med regresjonskoeffisienten (Ringdal, 2013). Avslutningsvis ser vi derfor at Nagelkerke R^2 i modell 1 forklarer 18 prosent av -2LL for nullmodellen. I modell 2 og 3 øker henholdsvis Nagelkerke R^2 til 19 og 19,3 prosent. Vi ser til slutt at alle modellene som *helhet* er signifikante innenfor et 95 prosent konfidensintervall.

Den multivariate analysen viser dermed at kjennetegn ved flyktningene har stor påvirkning på sannsynligheten deres for å være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. Vi ser også at hvorvidt deltakerne er bosatt i storbyer eller mindre steder har en betydning, og hvor stor arbeidsledighet det er i kommunen. Kommunenes økonomiske frihet har også en stor påvirkning. Variablene som dreier seg om lokale karakteristikk ved introduksjonsprogrammet derimot, viser ingen statistisk signifikant påvirkning på sannsynligheten for arbeid eller utdanning. Det som videre er interessant å undersøke er om samme innvandrere har tilnærmet lik sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning uavhengig av hvilken kommune han eller hun er bosatt i. Det kan i såfall tyde på at det er noe mer enn individuelle og kommunale kjennetegn som påvirker sannsynligheten for arbeid eller utdanning, og at lokale forhold derfor spiller en rolle, til tross for at dette ikke kunne gis støtte for i den multivariate analysen. I neste kapittel skal det derfor undersøkes om samme deltaker har den samme sannsynligheten for overgang til arbeid eller utdanning uavhengig av hvilken kommune han er bosatt i.

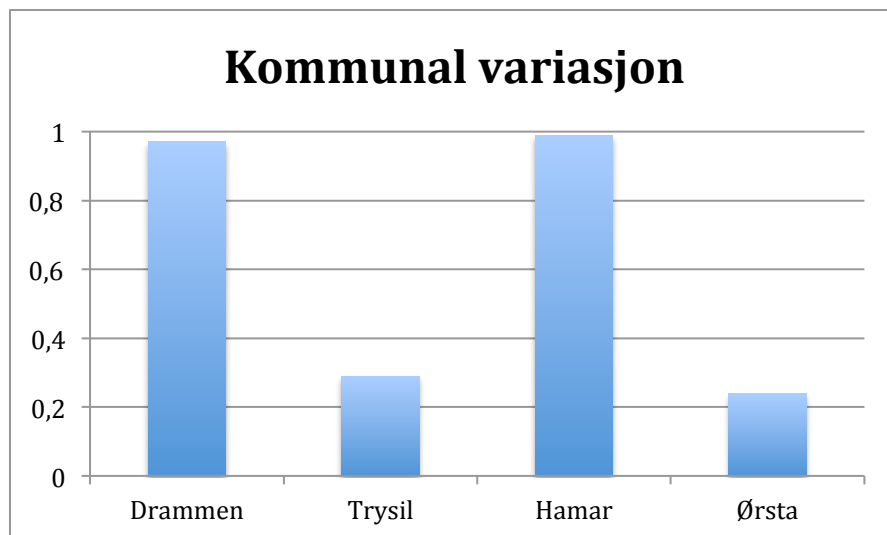
6.4 Har en deltaker tilnærmet lik sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning i ulike kommuner?

Til slutt i oppgavens resultatdel vil det bli presentert resultater fra en multivariat regresjonsanalyse der kommune-variabelen som viser effekten av hver enkelt kommune er inkludert. Analysen (se vedlegg i appendiks) viste at deltakere fra noen kommuner har signifikant mye høyere odds for overgang til arbeid eller utdanning når det i

regresjonsanalysen er tatt hensyn til flyktningenes kjennetegn og kommunale forutsetninger. Ved å inkludere denne variabelen er ikke variablene ”Kommuneøkonomi” og ”Arbeidsledighet” lenger signifikante, noe som kan skyldes at kommunevariabelen inneholder informasjon som forklarer det samme.

Med utgangspunkt i en mannlig deltaker ble det predikert sannsynlighet for at denne deltakeren ville være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram, i fire ulike kommuner. Verdi for alder, Spor og landbakgrunn er satt etter gjennomsnittsverdier og hva som kjennetegner en typisk deltaker. Deltakeren det predikeres sannsynlighet for er derfor 33 år, har deltatt på Spor 2 og er fra Eritrea. Han har ingen barn og er ikke gift (= verdien 0). Han bor i en kommune som har gjennomsnittlige disponible inntekter (= 0,954). Resten av kategorivariablene er holdt konstant og satt til verdien 0, noe som imidlertid kan bety enkelte verdier for disse variablene. I og med at den mannlige deltakeren er fra Eritrea og har deltatt på Spor 2, forventes det at han har høy sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning. Nedenfor er en figur som viser variasjonen i sannsynlighet for denne deltakeren, ut i fra om han er bosatt i Ørsta, Hamar, Trysil eller Drammen⁸. Årsaken til at det er utregnet sannsynlighet for disse kommunene er på grunn av at det var disse fire kommunene som utpekte seg med henholdsvis de to høyeste oddsratioene og de to laveste, samt at alle fire kommunene var statistisk signifikante. Ved å plukke ut ”ekstremverdiene” får man sett hvilken variasjon det kan være mellom kommunene. I figuren på neste side illustreres de kommunale forskjellene i denne deltakerens sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

⁸ Utregningen er lagt ved i appendiks.



Figur 6.1. Grafisk fremstilling av kommunal variasjon i flyktingers sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

I figur 6.1 ser vi at hvis deltakeren er bosatt i Drammen har han 97 prosent sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. Hvis den gitte deltakeren bor i Hamar har han hele 99 prosent sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning. Hvis han derimot er bosatt i Trysil har han ett år etter introduksjonsprogrammet 29 prosent sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning. I Ørsta har den samme deltakeren 24 prosent sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning. Dette resultatet kan derfor indikere at til tross for at det er kontrollert for individuelle kjennetegn ved flyktingene og ulike kommunale forutsetninger, så kan det tyde på at innvandrernes arbeids- og utdanningsmuligheter avhenger av hvilken kommune de bor i.

7 Diskusjon

Denne studien har vist at antatt viktige faktorer i en implementeringsprosess, nærmere bestemt organisatoriske- og interorganisatoriske faktorer og ledelse, i multivariat analyse ikke hadde en statistisk signifikant påvirkning på sannsynligheten for om innvandrere var i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. Et funn var imidlertid at en deltaker har ulik sjanse for å komme i arbeid eller utdanning ut i fra hvilken kommune han er bosatt i, noe som kan indikere at det eksisterer en kommuneeffekt. I dette kapitlet skal de nevnte funnene diskuteres i lys av implementerings- og organisasjonsteoretiske perspektiver.

7.1 I hvilken grad bidrar klar arbeidsdeling mellom sentrale aktører til høyere resultatopptak for introduksjonsprogrammet?

I oppgavens teoridel ble det presentert ett teoretisk argument, med utgangspunkt i O'Toole Jr (2003) og den hierarkiske tilnærmingen innen instrumentell organisasjonsteori, om at klar arbeidsdeling mellom ulike aktører vil forbedre implementeringsprosessen. Arbeidsdeling vil derfor øke sannsynligheten for at et tiltak blir implementert som planlagt, og at tiltaket dermed leverer gode resultater som forventet. I oppgavens empiriske del ble det testet om klar arbeidsdeling mellom programrådgivere og Voksenopplæringen vil føre til at introduksjonsdeltakerne har høyere sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

For å gi en forståelse av hvilke oppgaver det er vanlig at programrådgivere og Voksenopplæringen fordeler mellom seg, kan det være greit å komme med et eksempel på dette. Det er ofte vanlig at programrådgivere utarbeider deltakernes individuelle plan sammen med deltakerne, og skaffer språkpraksisplasser, mens Voksenopplæringen har ansvar for norskopplæring. Det er imidlertid ikke like selvsagt hvem som skal følge opp deltakerne når de er ute i språkpraksis.

Resultatene fra den logistiske regresjonen viste derimot ingen statistisk signifikant forskjell i deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning hvorvidt respondentene mente det er en klar arbeidsdeling eller ikke. Deskriptiv statistikk viste en relativt stor skjevfordeling i respondentenes svar på dette spørsmålet, og det virker som at et klart flertall er enige i at det er en klar arbeidsdeling. At tilsynelatende så mange av de spurte var enige i at det er en klar arbeidsdeling mellom dem og Voksenopplæringen, tyder på at de ikke opplever at involveringen av en eller flere parter gjør at det blir uklart hvem som skal gjøre hva. Dette

samsvarer derfor ikke med Pressman og Wildavsky (1984) sitt argument om at involveringen av flere parter vil gjøre implementeringsprosessen mer komplisert.

Flere steder er det kommunen som driver både introduksjonsprogram og Voksenopplæring, og det kan tenkes at det er et bevisst valg fra kommunen sin side å organisere disse enhetene med hver sine tydelige ansvars- og arbeidsoppgaver oppnår kommunen gjennom denne formen for "pooled relation" at implementeringsproblemer reduseres. Ved å organisere disse enhetene med klare ansvarsområder kan derfor kommunen legge til rette for en avhengighetsrelasjon som forbedrer implementeringen av introduksjonsprogrammet. Klar arbeidsdeling vil derfor kunne redusere dobbeltarbeid, gi mindre venting på at den andre parten skal få løst sin del av oppgaven, og hindrer at enkelte oppgaver kan falle mellom to stoler (O'Toole Jr, 2003).

Graden av arbeidsdeling sier på den annen side lite om det faktiske samarbeidet mellom programrådgiverne og Voksenopplæringen, og hvilke uformelle normer som preger samarbeidet mellom dem. Klar arbeidsdeling kan gi inntrykk av at aktørene har lite med hverandre å gjøre, og det kan spekuleres i om dette heller hemmer enn fremmer resultatoppnåelse for introduksjonsprogrammet sin del. Tidligere forskning har vist at tett oppfølging er viktig for deltakernes muligheter for arbeid eller utdanning etter introduksjonsprogrammet, noe som krever informasjonsutveksling og samarbeid mellom programrådgivere og Voksenopplæringen. Det kan derfor tenkes at insitusjonelle normer og verdier, som god informasjonsflyt og godt samarbeid, i større grad har en effekt på deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Selznick (1997) hevder som nevnt at det kan øke organisasjonen sin evne til å løse oppgaver bedre.

Det kan hevdes at den kausale sammenhengen mellom respondentenes påstander i en spørreundersøkelse om arbeidsdeling og deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning kan virke litt svak. Det er mulig, men samtidig kan det være vanskelig å måle grad av arbeidsdeling som organisatorisk kjennetegn ved et introduksjonsprogram på en bedre måte. Analysen har vist at det er mange faktorer som har en påvirkning på sannsynligheten for om innvandrere kommer ut i arbeid eller utdanning, og den har i det minste vist at resultatansvarliges oppfatning av arbeidsdelingen mellom programrådgivere og Voksenopplæringen ikke har en signifikant påvirkning på denne sannsynligheten. Resultatene tyder derfor på at klar arbeidsdeling som et kjennetegn ved driften av introduksjonsprogram ikke øker det faktiske målet, nemlig at flere flyktninger kommer ut i arbeid eller utdanning.

Hypotesen om at klar arbeidsdeling vil ha positive effekter for deltakernes resultatoppnåelse kan derfor ikke støttes ut i fra disse resultatene.

7.2 Formelle rutiner sin effekt på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse

Ingen av de to variablene som måler formelle rutiner sin effekt på resultatoppnåelsen viste i den multivariate analysen å ha en signifikant effekt. Det vil si at hvorvidt kommunene har rutiner for samarbeid med Voksenopplæringen eller ikke, har ingen påvirkning på om innvandrerne er i arbeid eller tar utdanning. Rambøll (2011) fant i sin studie at det var en svak signifikant sammenheng mellom rutiner for samarbeid og resultatoppnåelse, men da var det altså ikke kontrollert for kjennetegn ved innvandrerne eller ulike kommunale forutsetninger. Når det gjelder å utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale med NAV er dette beskrevet i rundskriv A-27/2007 som en forpliktelse kommune og NAV lokalt har. Det *skal* med andre ord utarbeides en skriftlig samarbeidsavtale. Analysen viste derimot at om programrådgiverne visste at det var utarbeidet en sann avtale, eller ikke, hadde ingen effekt på resultatoppnåelsen. Dette funnet samsvarer derfor ikke med hypotesen om at rutiner utgjør en forskjell gjennom å gi aktørene forutsigbarhet i arbeidshverdagen, i form av at man vet hvem som skal gjøre hva, og på denne måten legge føringer for aktørenes handlinger (Christensen et al., 2009). For introduksjonsprogrammet sin del kunne man derfor tenke seg at rutiner for samarbeid ville gi programrådgiverne, NAV og Voksenopplæringen avklarte rammer for å diskutere deltakernes fremgang og tilpasse opplæringen best mulig, og på denne måten øke deltakernes sjans for arbeid eller utdanning.

Dette funnet indikerer at individuelle og strukturelle variabler bedre forklarer deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning, og at rutiner for samarbeid som en organisatorisk faktor i implementeringsprosessen ikke har en sterk påvirkning på resultatoppnåelsen. Det tyder derfor på at klassisk mål-middel-styring som den hierarkiske varianten innen instrumentell tilnærming vektlegger, er et virkemiddel som i liten grad kan påvirke utfallet av tiltaket introduksjonsprogram. Forsøket på å fremme bestemte mål og verdier gjennom instrumentelle virkemidler som rundskriv og krav om samarbeidsavtale, ser derfor i denne oppgaven ut for å ikke ha en effekt på deltakernes muligheter etter introduksjonsprogrammet. Ledelsen sitt forsøk på å søke kontroll, gjennom spesifiserte krav, som Hogwood og Gunn (1984, i Hill & Hupe, 2009) argumenterer for vil forbedre implementeringen, tyder derfor på i

denne studien å ikke være et virkemiddel som egner seg til å få flere deltakere ut i jobb eller utdanning.

Det kan derfor tenkes at en skriftlig samarbeidsavtale og rutiner ikke bedrer det *faktiske* samarbeidet, men i stedet kun blir en formalitet. I såfall blir arbeidet med å utarbeide en skriftlig samarbeidsavtale preget av noe man ”må” gjøre, som man ikke ser hensikten med selv. Nedenfra-og-opp-teoretikerne innen implementeringslitteraturen hevder at politikere i stedet bør skape rom for fleksibilitet og lokal autonomi, for å øke sjansen for resultatoppnåelse. De hevder at politikk i realiteten blir skapt på lokalt nivå, og det bør sentrale styresmakter ta hensyn til (Matland, 1995). Det handler om å ha tro på at de som har daglig kontakt med målgruppa vet best. På denne måten er det også større muligheter for lokal tilpasning etter kommunale forhold. Tidligere forskning viste at sammenlignet med Danmark, så har kontrollvariablene mindre å si for den kommunale variasjonen i Norge. Det tyder på at det kommunale arbeidet med introduksjonsprogram har mye å si for resultatoppnåelsen i Norge, og at det bør tas grep for å sikre at deltakerne uansett hvor de bor i landet skal ha forholdsvis like muligheter for å få arbeid eller ta utdanning.

Det er vanskelig å komme med anbefalinger om hvorvidt det er en bedre strategi for introduksjonsprogrammet sin del å legge til rette for fleksibilitet og lokal autonomi for å øke resultatoppnåelsen, men resultatene i denne studien tyder i alle fall på at rutiner for samarbeid og om kommunene har en skriftlig samarbeidsavtale eller ikke, ikke har en signifikant påvirkning på målgruppens muligheter for arbeid eller utdanning. Hypotesen om at formelle rutiner vil ha en positiv effekt på introduksjonsdeltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning kan derfor ikke støttes.

7.3 Har organisasjonskulturen en effekt på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse?

Hypotesen om at en samarbeidsorientert organisasjonskultur vil ha en positiv effekt på deltakernes arbeids- og utdanningsmuligheter bygger på det teoretiske argumentet om at de uformelle normene som etter hvert formes i en organisasjonskultur vil kunne påvirke de involvertes handlinger og organisasjonskulturens virkemåte (Christensen et al., 2009). I følge Krasner (1988) vil disse sosiale mønstrene etter hvert føre til stivhet, og handlinger i fremtiden vil derfor være betinget av organisasjonskulturen. Det kan derfor tenkes at kommuner som har godt samarbeid med andre ser på dette som viktig, og dette kan igjen

påvirke implementeringen av introduksjonsprogrammet positivt. I analysen ble to variabler brukt som mål på dette. En påstand om samarbeidet med Voksenopplæringen, og en påstand om samarbeidet med private og offentlige organisasjoner.

I resultatdelen av oppgaven ble det testet om samarbeidet med Voksenopplæringen, i form av om programrådgiverne diskuterer resultater med Voksenopplæringen eller ikke, har en påvirkning på innvandrernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Antagelsen var at respondentene som var enige i at programrådgiverne og Voksenopplæringen diskuterte resultater, var sosialisert inn i en organisasjonskultur der det ses på som "riktig" og verdifullt å samarbeide med Voksenopplæringen. Dette kunne videre tenkes å bidra til tettere og bedre oppfølging av deltakerne. Den bivariante analysen indikerte at i de kommunene der det kan tenkes å være denne formen for samarbeidsorientert organisasjonskultur, så har deltakerne høyere sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Resultatene i den multivariate analysen viser derimot ingen signifikant forskjell for deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning om programrådgiverne diskuterer resultater med Voksenopplæringen eller ikke. Det tyder på at kjennetegn ved innvandrerne og kommunenes grad av arbeidsledighet og økonomi bedre forklarer hva som påvirker innvandrernes muligheter etter programmet.

Den integrerte implementeringsmodellen illustrerer at organisatorisk og interorganisatorisk atferd har en selvstendig påvirkning på et tiltaks resultater. Sånn sett kunne det forventes at i hvilken grad denne atferden er preget av en samarbeidsorientert holdning til andre aktører i integreringsarbeidet ville kunne ha en påvirkning i form av at det forbedrer implementeringen av introduksjonsprogrammet. Funnene i denne oppgaven indikerer imidlertid at om introduksjonsprogrammene har en samarbeidsorientert holdning eller ikke, har lite å si for tiltakets resultatoppnåelse sammenlignet med forklaringsfaktorer som er knyttet til deltakerne selv og hva som kjennetegner kommunen programmet implementeres i.

Videre ble det antatt ut i fra hypotesen at i de kommunene der det er et godt samarbeid med private og offentlige organisasjoner om å skaffe deltakerne språkpraksisplasser, så vil det ha en positiv påvirkning på resultatoppnåelsen. Å ha språkpraksis-plass i en privat bedrift, organisasjon eller kommunal etat gir deltakerne verdifull trening i å snakke norsk ute i arbeidslivet. Dessuten fører språkpraksisplass til at mange av deltakerne får ett viktig nettverk som er nyttig å ha når de skal søke jobb etter at de har fullført introduksjonsprogrammet. Bivariat analyse hentyder at i de kommunene der respondentene var enige i at det eksisterte et godt samarbeid om språkpraksisplasser så hadde deltakerne

høyere sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Det kan bety at deltakerne i disse kommunene også har høyere sjans for å i det hele tatt få språkpraksis ute i en bedrift, siden arbeidsgiverne samarbeider godt med programrådgiverne. Den signifikante effekten forsvant derimot i den multivariate analysen, noe som tyder på at variabler som dreier seg om flyktingenes kjennetegn og forhold i kommunene bedre forklarer hva som påvirker flyktingenes sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

Disse resultatene tyder derfor på at påvirkningen uformelt samarbeid har på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse ikke er signifikant når det kontrolleres for andre faktorer. Det skal imidlertid sies at disse to variablene kun måler noen sider av det uformelle samarbeidet som foregår mellom programrådgivere og andre aktører i integreringsarbeidet. Det kan derfor være at denne typen interorganisatorisk atferd har en påvirkning, men denne oppgaven kan ikke bekrefte den fremsatte hypotesen om at godt samarbeid med Voksenopplæringen og andre aktører vil øke deltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

7.4 Ledelse sin betydning for introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse

Resultatene viste at det var en ikke-signifikant forskjell mellom kommuner der respondentene var enige i at ledelsen etterspurte resultater, og i kommuner der respondentene var uenige i dette, og deltakerne i disse kommunene sin sannsynlighet for overgang til arbeid eller utdanning. Det kan bety at det introduksjonsprogrammet som blir ”levert” til deltakerne, og i den grad kan påvirke deres muligheter etter introduksjonsprogrammet, i liten grad er påvirket av kommuneledernes resultatfokus. Dette resultatet tyder derfor på, i likhet med andre foreliggende studier om ledelse, at effekten av politisk og administrativ ledelse er ganske begrenset (Winter & Nielsen, 2008).

At ledelsen etterspør resultater kan ses på som et hierarkisk virkemiddel for å få kontroll over introduksjonsprogrammets implementeringsprosess i form av at det skal skape mer forpliktelse overfor tiltakets mål fra bakkebyråkratene sin side. Winter og Nielsen (2008) argumenterer for at bakkebyråkrater i større grad vil prøve å innfri organisasjonens mål dersom de er klar over at atferden deres blir kontrollert av ledelsen. Det kan derfor være at denne kontrolleringen gjør at programrådgiverne jobber hardere for å innfri introduksjonsprogrammets resultatmål, men resultatene i denne oppgaven indikerer at dette kommer ikke til uttrykk som høyere resultatoppnåelse.

Denne studien har bare undersøkt ett type virkemiddel som ledelsen kan ta i bruk, noe som derfor ikke kan si noe om hvilken påvirkning ledelse har *generelt*. Det kan for eksempel tenkes at det trengs flere virkemidler, i kombinasjon med hverandre, for å direkte kunne påvirke resultatoppnåelsen. Riccucci et al. (2004) hevder at i tillegg til at de ansatte må få klare signaler om hva som er forventet av dem, må de få nødvendige ressurser og incentiv for endring. Med andre ord kan det være vanskelig for programrådgiverne å få gjort noe med situasjonen for deltakerne som øker deres muligheter etter introduksjonsprogrammet, hvis ikke ledelsen kombinerer overvåking av introduksjonsresultatene med å for eksempel søke om tilskudd fra IMDi om utviklingsmidler til kommunale innvandrertiltak. Dette kan derfor også ha sammenheng med hvor mye frie disponible inntekter en kommune har, og dermed hvor mye de kan bevilge til arbeidet med å integrere innvandrere i kommunen. I følge Winter sin integrerte implementeringsmodell vil denne formen for sosioøkonomiske omgivelser både ha en indirekte og en direkte påvirkning på et tiltak.

Det kan derfor være en mulighet for ledelsen å oppnå bedre styring gjennom å ta i bruk flere virkemidler. Innen implementeringsteori er ovenfra-og-ned-teoretikerne av den mening at implementeringen av et tiltak i stor grad kan styres gjennom politikkformuleringer og spesifikasjoner i politikkdesign. Røiseland og Vabo (2012) er derimot av den oppfatning at det er ikke alt som kan løses ved hjelp av offentlig styring. Det kan derfor være verdt å nevne at arbeidet med å få flyktninger ut i arbeid eller utdanning er et komplekst og sammensatt bilde. Det er flere brikker som skal på plass, og i hvilken grad ledelsen er opptatt av introduksjonsresultatene kan ha lite å si dersom det for eksempel er vanskelig for programrådgiverne å skaffe språkpraksis-plasser til deltakerne. Resultatene i denne studien kan derfor ikke støtte hypotesen om at i de kommunene der ledelsen etterspør introduksjonsresultater, så vil deltakerne ha høyere sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

7.5 Likevel en uforklart kommuneeffekt

Ingen av de organisatoriske variablene eller ledelsesvariablene viste seg å ha en signifikant påvirkning på deltakernes muligheter for overgang til arbeid eller utdanning. Regresjonsanalysen viste derimot at kontrollert for individuelle og strukturelle forhold, så har kommunene en selvstendig påvirkning på deltakernes sannsynlighet. Det er store variasjoner i hvilken sannsynlighet en deltaker fra henholdsvis Trysil og Hamar har for å ta videre utdanning eller komme i arbeid. Det vil si at sannsynligheten en deltaker har for å være i arbeid eller utdanning ett år etter introduksjonsprogrammet, avhenger av hvilken kommune

han eller hun bor i. I en slik regresjonsanalyse er det vanskelig å få fanget opp alle forhold som eventuelt kunne bidratt til å forklare de kommunale forskjellene. Det den derimot kan si noe om er at på tross av ulik sammensetning av deltakere i kommunenes introduksjonsprogram, der noen kan ha deltakere som har bedre forutsetninger for å komme i arbeid enn andre, og ulike kommunale forutsetninger som arbeidsledighet og økonomi, så forklarer ikke disse faktorene hele årsaken bak de kommunale variasjonene i introduksjonsresultat. Det tyder derfor på at det er noe *annet* enn dette som spiller en rolle i forklaringen av hvorfor noen kommuner har bedre resultatoppnåelse enn andre.

8 Avslutning

8.1 Oppsummering av funn

Som nevnt innledningvis er det store sysselsettingsforskjeller mellom ulike grupper av innvandrere i Norge. Med tanke på de demografiske endringene som Norge vil oppleve i årene fremover, er dette en utfordring for velferdsstatens bærekraft. Arbeid er også viktig for flyktningene – det å komme i arbeid kan øke deres økonomiske selvstendighet og gjøre dem bedre integrert i det norske samfunnet. På bakgrunn av denne utfordringen ble derfor introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere iverksatt som tiltak i 2004 for å få flere med flyktningbakgrunn ut i arbeid. Tidligere forskning har imidlertid vist at introduksjonsprogrammet i noen kommuner ikke får så mange flyktninger ut i arbeid eller utdanning som ønskelig. Denne oppgavens fokus har som kjent vært å undersøke i hvilken grad og hvordan noen faktorer i implementeringsprosessen kan påvirke introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse. Formålet var å finne svar på følgende problemstilling:

I hvilken grad og hvordan påvirker den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet om innvandrerne kommer i arbeid eller utdanning?

Med utgangspunkt i problemstillingen ble det utledet fire hypoteser, som ble testet i den logistiske regresjonsanalysen. Funnene, og om hypotesene kan ble bekreftet eller ikke vil fortløpende bli kort oppsummert.

1) I kommuner der introduksjonsprogrammet og andre sentrale aktører har en klar arbeidsdeling mellom seg, er sannsynligheten høyere for at deltakerne vil være i arbeid eller utdanning.

Effekten av å ha klar arbeidsdeling mellom introduksjonsprogrammet og Voksenopplæringen, viste i regresjonsanalysen å ikke ha en signifikant effekt på introduksjonsdeltakernes sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning. Hypotese 1 kan derfor ikke bekreftes.

2) I kommuner der introduksjonsprogrammet har formelle rutiner for samarbeid, er sannsynligheten høyere for at deltakerne vil være i arbeid eller utdanning.

Bivariat analyse indikerte at formaliserte rutiner for samarbeid har en svak signifikant effekt på deltakernes sannsynlighet. Dog forsvant denne signifikante effekten da kontrollvariablene ble inkludert. Skriftlig samarbeidsavtale hadde ingen signifikant effekt på introduksjonsdeltakernes sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Dette tyder derfor på at

andre forhold bedre forklarer deltakernes sannsynlighet, og hypotese 2 kan derfor ikke bekreftes.

3) I kommuner der introduksjonsprogrammet preges av en samarbeidsorientert organisasjonskultur, så vil introduksjonsdeltakerne ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

Den bivariante analysen indikerte at i kommuner der respondentene opplever å ha et godt samarbeid med Voksenopplæringen og eksterne aktører, så har det en positiv signifikant effekt på deltakernes sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. Kontrollert for andre forklaringsfaktorer er imidlertid ikke effekten signifikant, noe som kan forklares med at andre forhold har sterkere påvirkning på flyktningens mulighet for arbeid eller utdanning. Hypotese 3 kan derfor ikke bekreftes.

4) I kommuner der lederne etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet, så vil deltakerne ha høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning.

Om enhetsleder, administrativ og politisk ledelse etterspør resultater av arbeidet med introduksjonsprogrammet har ingen signifikant effekt på hvorvidt introduksjonsdeltakere er i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram. Det virker derfor som at lederens resultatfokus i liten grad påvirker hvordan programrådgiverne arbeider med introduksjonsprogrammet, i og med at det ikke påvirker innvandrernes muligheter etter introduksjonsprogrammet. Hypotesen 4 kan derfor ikke bekreftes.

Samlet sett viser resultatene at ingen av hypotesene kan bekreftes. Dette tyder på at faktorene arbeidsdeling, formelt og uformelt samarbeid, og ledelse, kontrollert for andre faktorer, i denne oppgaven ikke har en signifikant effekt på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse. Ut i fra denne studien å bedømme påvirker derfor trekk ved den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet innvandrernes jobb- og utdanningsmuligheter i liten grad. Denne oppgaven har imidlertid bare undersøkt noen sider ved implementeringsfasen, og det kan tenkes at andre faktorer enn det som er undersøkt kan spille en rolle. Som illustrert i Winter sin integrerte implementeringsmodell er implementeringen av et tiltak kompleks, og faktorer som organisatorisk og interorganisatorisk atferd og ledelse påvirker dessuten hverandre gjensidig. Det kan derfor være vanskelig å finne en klar sammenheng mellom hva som skjer i implementeringsprosessen og et tiltaks resultatoppnåelse.

Studien viser at kjennetegn ved flyktingene selv, det lokale arbeidsmarkedet og kommunens økonomi i større grad påvirker flyktingenes muligheter etter introduksjonsprogrammet. Resultatene viser derimot at en deltaker kan ha ulik sjanse på arbeidsmarkedet og til å ta utdanning ut i fra hvilken kommune han bor i, noe som ikke kan skyldes at noen kommuner har flyktinger som har lettere for å komme i jobb enn andre, eller bedre kommuneøkonomi. Det tyder på at det er andre faktorer som kan forklare den kommunale variasjonen, uten at oppgaven kan greie å gi noe mer svar på hva.

I og med at det er gjort lite tidligere forskning vedrørende implementering av introduksjonsprogram både i Norge og internasjonalt, er det vanskelig å skulle si noe om funnene står i samsvar med annen forskning. Med tanke på at datagrunnlaget for hypotesene er hentet fra Rambøll sin studie, er det imidlertid nærliggende å sammenligne mine resultater med Rambøll sine. I likhet med Rambøll viser denne studien at rutiner for samarbeid har en svak signifikant effekt på kommunenes resultatoppnåelse, når det ikke er kontrollert for andre faktorer. Denne oppgaven finner imidlertid at hvis kjennetegn ved deltakerne og kommunale forutsetninger kontrolleres for, forsvinner derimot den signifikante effekten. Rambøll hevder også at ledelsens resultatfokus vil kunne påvirke implementeringen positivt, uten at det konkret er testet for sammenheng mellom denne faktoren og kommunenes resultatoppnåelse. Denne forventningen samsvarer derimot ikke med denne studiens funn.

Det denne studien imidlertid kan slå fast er at mye av tidligere forskning vedrørende individuelle trekk ved flyktingene og forhold i kommunene kan støttes. Menn har høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller i utdanning enn kvinner, og om man har barn eller ikke påvirker også sannsynligheten. Videre har utdanningsnivå, i form av Spor-nivå, en stor påvirkning på om innvandrerne kommer ut i arbeid eller utdanning, der de på lavest nivå har lavest sannsynlighet. Hvilken landbakgrunn flyktingene har er som tidligere forskning viser av stor betydning. De som har høyest sannsynlighet for arbeid eller utdanning etter endt introduksjonsprogram er deltakere fra Eritrea og Etiopia, mens deltakere fra Palestina og Somalia har lavest sannsynlighet. Hvor i landet deltakerne er bosatt påvirker også deres jobb- og utdanningsmuligheter. Deltakere som er bosatt i småbyer har høyere sannsynlighet for å få jobb eller ta utdanning sammenlignet med deltakere bosatt i storbyer. Vi ser også at det er vanskeligere for deltakerne å komme ut i arbeid eller utdanning i kommuner der arbeidsledigheten er høy. Det er til slutt positivt for innvandrernes muligheter for sysselsetting

at kommunene har høy grad av økonomisk frihet. Det siste tyder på at sosioøkonomiske omgivelser spiller en stor rolle for introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse.

8.2 Begrensninger ved studien og forslag til videre forskning

Når det gjelder eventuelle feilkilder bør det nevnes at i det i analysen var et stort frafall i utvalget. Det har å gjøre med at ikke alle de opprinnelige deltakerne kan knyttes opp til svarkommunene i Rambøll sin undersøkelse, og dermed vil en del naturlig nok bli ekskludert. T-test og kjikvadrattest viste imidlertid at de som har falt fra ikke skiller seg vesentlig fra fra resten av utvalget. Det er imidlertid noen flere som bor i storby og noe gunstigere arbeidsmarkedsforhold for deltakerne i utvalget. Oppgaven har derfor ingen store problemer med utvalgsreduksjonen.

Oppgaven resultater antyder at faktorer i en implementeringsprosess, som arbeidsdeling, rutiner, samarbeid og ledelse, når det kontrolleres for demografiske og kommunale variabler, ikke har en effekt på introduksjonsdeltakeres sannsynlighet for arbeid eller utdanning. En kritisk innvending til denne studien vil kunne være at de organisatoriske variablene ikke fanger inn de teoretiske begrepene på en god nok måte. Det kan for eksempel stilles spørsmålsteget ved i hvor stor grad variablene som har til hensikt å måle introduksjonsprogrammets organisasjonskultur, faktisk gjør dette. Ringdal (2013) påpeker derimot at det ikke er uvanlig at detaljrikdommen i et teoretisk begrep må kuttes ned på hvis man skal kunne måle det i en kvantitativ analyse. Respondentenes svar på et spørreskjema behøver heller ikke å si noe om hvordan programmet *faktisk* implementeres. Et forslag til videre forskning vil imidlertid kunne være å undersøke om *andre* sider ved organisatorisk-og interorganisatorisk atferd og ledelse kan ha en effekt på introduksjonsdeltakeres mulighet for arbeid eller utdanning. Faktorer som innhold, samt kvaliteten på innholdet i programmet vil også kunne tenkes å ha en innvirkning. I tillegg kan det tenkes at ”tiltakskjedning” kan spille en rolle, for eksempel når i programmet deltakeren får tilbud om språkpraksisplass.

Selv om jeg i den multivariate analysen har kontrollert for demografiske kjennetegn ved flyktningene, samt kommunale forutsetninger er det selvfølgelig ikke alt jeg får kontrollert for, og med en Nagelkerke R^2 på 19,3 i modell 3, tyder det på at det gjenstår en del uforklart informasjon. Det kunne for eksempel derfor vært interessant og sett om kommunale variasjoner i næringsstruktur kan ha en innvirkning på innvandreres mulighet for å komme i jobb. Det kunne også vært interessant å gjøre en effektstudie, for å se om tiltaket introduksjonsprogram har en effekt på innvandreres sannsynlighet for arbeid eller utdanning.

Det krever i såfall at man har en sammenligningsgruppe som ikke har deltatt på programmet, noe som kan være problematisk i og med at deltakelse på introduksjonsprogrammet er en *rett* og en *plikt* som målgruppen har. Ikke minst ville det vært interessant å gjennomføre en flernivå-analyse. På denne måten kunne man undersøkt effekten av variablene på forskjellige nivåer på flyktingenes mulighet for arbeid eller utdanning, i tillegg til at flernivå-analyse vil kunne redusere noen av problemene knyttet til hierarkisk strukturerte data.

Denne oppgaven har vist at til tross for at det er kontrollert for demografiske kjennetegn ved flyktingene, samt kommunale forutsetninger, så tyder resultatene på at en deltaker har ulike muligheter for å komme i arbeid eller ta utdanning ut i fra hvilken kommune han er bosatt i. En konkret videreføring av denne oppgaven kunne derfor vært en "mixed method"-tilnærming. Ved å ta utgangspunkt i de signifikante kommuneeffektene fra den logistiske regresjonsanalysen, kunne man ha plukket ut caser til en kvalitativ studie. For eksempel kunne man ha plukket ut to kommuner som ligger i geografisk nærhet til hverandre, men der introduksjonsdeltakerne har ulik sannsynlighet for arbeid eller utdanning. Gjennom å intervjuer for eksempel programrådgivere kunne man ha prøvd å finne ut mer om de kommunale variasjonene som kan være vanskelig å finne ut av ved bruk av kvantitativ metode.

Oppgaven konkluderer med at de undersøkte faktorene arbeidsdeling, rutiner for samarbeid, samarbeidsorientert organisasjonskultur, samt lederes resultatfokus, ikke synes å ha en sterk påvirkning på introduksjonsprogrammets resultatoppnåelse. Ut i fra oppgavens resultater å bedømme påvirker derfor den lokale implementeringen av introduksjonsprogrammet innvandrernes muligheter for arbeid eller utdanning i liten grad. Ingen av de nevnte faktorene hadde en signifikant påvirkning på resultatoppnåelsen, men det understrekes at disse faktorene ikke alene kan si noe generelt om den lokale implementeringens betydning for resultatoppnåelsen. Resultatene tyder imidlertid på at det likevel eksisterer kommunale forskjeller i resultat som ikke kan tilskrives kjennetegn ved deltakerne eller kommunale forutsetninger. Det tyder på at det er noe *annet* enn dette som forklarer den kommunale variasjonen, og det kan blant annet tenkes at hvordan kommunene implementerer programmet kan ha noe å si. For å få flere av introduksjonsdeltakerne i arbeid eller utdanning over hele landet, så behøves det derfor mer forskning om hva som påvirker introduksjonsdeltakernes resultatoppnåelse.

Litteratur

- Amjad, D. (2009). *Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*. Masteroppgave, Universitet i Tromsø. Tromsø: Universitetet i Tromsø. Hentet fra <https://www.ub.uit.no/munin/bitstream/handle/10037/3263/thesis.pdf?sequence=1>
- Arendt, J.N, Jakobsen, S.T, Kiil, A., & Kloppenborg H.S (2014). *Benchmarking af kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet*. København: Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA). Hentet fra <http://www.kora.dk/media/1856768/benchmarking-af-kommunernes-integrationsindsats-paa-beskaeftigelsesomraadet.pdf>
- Berg, B. (1996). Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning. *Tidsskrift for samfunnsforskning (trykt utg.)*, 1996(4).
- Bevelander, P., & Lundh, C. (2007). Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden. Hentet den 03.05.15 fra http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=958714.
- Brehm, J., & Gates, S. (1997). *Working, shirking, and sabotage: bureaucratic response to a democratic public*. United States of America: University of Michigan Press.
- Brochmann, G. (2003). Del II. 1975-2000. I H. Tjelmeland & G. Brochmann (Red.), *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid 1940-2000. Bind 3*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Brodkin, E. Z. (1997). Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/30012604>
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Djuve, A. B. (2011). *Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Et integreringspolitisk paradigmeskifte?* Fafo-rapport, (19/2011). Hentet fra http://www.faf.no/media/com_netsukii/20210.pdf
- Djuve, A. B., & Hagen, K. (1995). *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport (184/1995). Hentet fra <http://www.fafarkiv.no/pub/rapp/184/184.pdf>
- Djuve, A.B & Kavli, H.C (2005) "De vil nok det samme". *Samarbeid mellom flyktningtjenesten og Aetat lokal om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere*". Fafo-rapport 491/2005. Hentet fra http://www.faf.no/media/com_netsukii/491.pdf

- Djuve, A. B., & Kvinge, T. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere: hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport, (517/2006). Hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/517.pdf
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Lund, M., & Østberg, T. (2001). *Fra sosialhjelp til lønnet kvalifisering: resultater fra forsøk med heldags introduksjonsprogram for flyktninger.* Fafo-rapport, (364/2001). Hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/364.pdf
- Eikemo, T. A., & Clausen, T. H. (red.). (2012). *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker* (2.utg.). Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Eikemo, T. A., & Clausen, T. H. C. (red.). (2007). *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker.* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Enes, A. (2014). *Tidligere deltagere i introduksjonsprogrammet 2007-2011.* Rapporter (15/2014). Hentet fra <http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/attachment/175486?ts=145d041f250>
- Field, A. (2009). *Discovering Statistics Using SPSS* (3 utg.). London: SAGE Publications Ltd.
- Grønli, J. K. (2014). *Korleis opplevast introduksjonsprogrammet for nykomne innvandrere.* Masteroppgave, NTNU. Trondheim: NTNU. Hentet fra http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/268850/740362_FULLTEXT01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Gundersen, F., & Juvkam, D. (2013). *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner.* NIBR-rapport, (1/2013). Hentet fra <http://www.nibr.no/filer/2013-1.pdf>
- Hansen, E. B., Fredriksen, M., & Leena, E. (2006). *Flygtninge og familiesammenførtes integration på arbeidsmarkedet.* Hentet fra http://www.kora.dk/media/340596/flygtninge_og_familiesammenfoertes_integration_paa_arbejdsmarkedet.pdf
- Hansen, L. (2011). *Introdukere = integrere.* Masteroppgave, NTNU. Trondheim: NTNU. Hentet fra http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/268447/457664_FULLTEXT01.pdf?sequence=1
- Henriksen, K. (2010). *Introduksjonsprogrammet – en suksess? Søkelys på arbeidslivet, 27(3).*
- Hernes, V., & Tronstad, K. R. (2014). *Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark.* NIBR-rapport (19/2014).
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy* (2 utg.). London: SAGE Publications Ltd.
- Ideas2Evidence. (2014). *Evaluering av introduksjonsprogrammene i storbyene.* Ideas2Evidence-rapport (9/2014). Hentet fra

<http://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Evaluering%20av%20introduksjonsprogrammene%20i%20storbyene.pdf>

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014a). Resultater for introduksjonsprogrammet. Hentet fra <http://www.imdi.no/nn-NO/Introduksjonsordningen/Introresultater/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014b). Integreringstilskudd for år 1 og år 2-5. Hentet fra <http://www.imdi.no/Tilskudd/Integreringstilskudd/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2015a). Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. fra <http://www.imdi.no/nn-NO/Introduksjonsordningen/introduksjonsprogram/>
- Kavli, H., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere.* Fafo-rapport (34/2007). Hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20034.pdf
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: "An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-95.
- Langørgen, A., Løkken, S. A., & Aaberge, R. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013.* Rapporter (19/2015). Hentet fra https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225199?ts=14ce4c230d0
- Lillegård, M., & Seierstad, A. (2013). *Introduksjonsordningen i kommunene. En sammenligning av kommunenes resultater.* Rapporter (55/2013). Hentet fra http://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/149887?ts=1427a552630
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.* New York: Russell Sage Foundation.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven) (2015). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80>
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), 145-174. Hentet fra <http://orion.luc.edu/~rmatlan/pdf/1995SynthesizingtheImplementationLiterature.pdf>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.* New York: The Free Press.
- May, P. J. (2003). Policy Design and Implementation. I B. G. Peters & J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration.* London: SAGE Publications.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and*

- Theory*, 19 (3), 453-476. Hentet fra <http://jpart.oxfordjournals.org/content/19/3/453.full.pdf+html>
- Mohr, L. B. (1995). *Impact analysis for program evaluation*. Thousand Oaks, California.: Sage.
- NOU 2011: 7. (2011). *Velferd og migrasjon - den norske modellens framtid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>.
- OECD. (2009). The Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Norway. Hentet fra <http://www.oecd.org/els/mig/43247521.pdf>
- Olsen, B. (2014). *Flyktninger og arbeidsmarkedet, 4. kvartal 2012*. Rapporter (6/2014). Hentet fra https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/_attachment/161118?_ts=143e81778e8
- O'Toole Jr, L. J. (2003). Interorganizational Relations in Implementation. I B. G. Peters & J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. (3 utg.). Berkeley og Los Angeles, California: University of California Press, Ltd.
- Rambøll. (2011). Analyse av resultatoppnåelse i introduksjonsordningen. Hentet fra http://www.ramboll.no/~media/images/rm/rm%20no/pdf/publikasjoner/2011/210113_75_fou_introduksjonsordninger.pdf
- Riccucci, N. M., Meyers, M. K., Lurie, I., & Han, J. S. (2004). The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices. *Public Administration Review*, 64(4), 438-448. Hentet fra <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2004.00390.x/epdf>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (3 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Smith, S. R. (2003). Street-Level Bureaucracy and Public Policy. I B. G. Peters & J. Pierre (red.), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications.
- Statistisk sentralbyrå (2015). Nøkkeltall for innvandring og innvandrere. Hentet fra <https://www.ssb.no/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall>
- St.meld. 50 (1998-1999) (1999). *Utjamningsmeldinga - Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-50-1998-99-/id431369/?docId=STM199819990050000DDDEPIS&ch=1&q=>

- Strabac, Z. (2012). Flernivåanalyse. I T. A. Eikemo & T. H. Clausen (red.), *Kvantitativ analyse med SPSS. En praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Tronstad, K. R. (2015). Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?. NIBR-rapport (2/2015).
- Vik-Mo, B., & Nervik, J. A. (1999). Arbeidsplikten i Arbeidslinjen. Kommunenes iverksetting av vilkåret om arbeid for sosialhjelp. ISS-rapport (nr. 52), NTNU.
- Vox. (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Hentet fra http://www.vox.no/contentassets/f6594d5dde814b7bb5e9d2f4564ac134/laereplan_norsk_samfunnskunnskap_bm_web.pdf
- Weber, M. (2000). *Makt og byråkrati*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag.
- Winter, S. C., & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.

Appendiks

A. Deskriptiv statistikk for kommunevariabel

Kommuner	Antall deltakere	Kommuner	Antall deltakere	Kommuner	Antall deltakere	
	0	914	Gjøvik	95	Kragerø	63
	1	1154	Lunner	53	Bø (Telemark)	43
Moss		38	Gran	73	Sauherad	31
Sarpsborg		72	Nord-Aurdal	31	Grimstad	52
Fredrikstad		103	Drammen	133	Arendal	94
Ski		49	Kongsberg	67	Kristiansand	233
Ås		34	Ringerike	54	Songdalen	37
Oppegård		41	Modum	37	Søgne	36
Bærum		117	Øvre Eiker	46	Eigersund	42
Asker		75	Nedre Eiker	51	Sandnes	110
Lørenskog		45	Lier	79	Stavanger	176
Skedsmo		68	Røyken	43	Haugesund	69
Oslo		501	Tønsberg	32	Time	37
Hamar		73	Sandefjord	31	Gjesdal	31
Ringsaker		46	Larvik	54	Tysvær	32
Stange		57	Stokke	31	Karmøy	57
Elverum		40	Porsgrunn	64	Bergen	538
Trysil		35	Skien	144	Bømlo	34
Lillehammer		114	Bamble	69	Kvam	41
Fjell		44	Ørsta	35	Vestvågøy	54
Askøy		43	Sunnal	36	Vågan	65
Flora		93	Trondheim	427	Hadsel	54
Førde		35	Oppdal	31	Sortland	40
Gloppen		43	Orkdal	38	Tromsø	148
Stryn		33	Steinkjer	79	Harstad	155
Molde		74	Namsos	62	Kvæfjord	33
Ålesund		72	Stjørdal	81	Lenvik	48
Kristiansund		70	Levanger	70	Vadsø	102
Volda		54	Bodø	186	Hammerfest	49
			Narvik	75	Alta	58
			Brønnøy	35		
			Alstahaug	52		
			Vefsn	46		
			Rana	58		

B. Tester av forutsetninger for logistisk regresjonsanalyse

I regresjonsanalyse er det bestemte forutsetninger som må være oppfylte hvis man skal kunne stole på at resultatene man får er riktige (Eikemo & Clausen, 2012). Det skal for det første være fravær av multikollinearitet. Multikollinearitet betyr korrelasjon mellom X-variabler (Eikemo & Clausen, 2012). Hvis dette problemet blir stort, kan det bli vanskelig å skille variablenes effekt fra hverandre, og problemet opptrer som regel når man har med samspillsledd eller kvadratledd. For variablene i denne oppgaven anser jeg ikke det som et stort problem, da kvadratleddet alder^2 er konstruert med utgangspunkt i den eksisterende aldersvariablen. Det er derimot et større problem dersom noen av påstandsvariablene korrelerer sterkt med hverandre, og det er derfor blitt kjørt en toleranse-test for å avdekke om dette kan være et problem.

Test for multikollinearitet

Variabel	Toleranse	VIF	
Kjønn	0,928	1,078	
Spor	0,925	1,081	
Alder	0,029	34,058	
Alder2	0,031	32,739	
Sivilstand	0,744	1,343	
Landbakgrunn			
	Afghanistan	0,717	1,394
	Afrika	0,734	1,363
	Eritrea	0,646	1,549
	Etiopia	0,837	1,195
	Europa	0,878	1,138
	Irak	0,714	1,400
	Iran	0,901	1,110
	Myanmar	0,694	1,442
	Palestina	0,730	1,370
	Amerika/Oseania	0,982	1,019
	Asia ellers	0,587	1,703
	Russland	0,819	1,220
Antall barn	0,828	1,207	
Sentralitet	0,785	1,274	
Arbeidsledighet	0,758	1,319	
Rutiner for samarbeid	0,483	2,071	
Samarbeid med eksterne aktører	0,797	1,254	
Diskuterer med Voksenopplæringen	0,761	1,315	
Kommuneøkonomi	0,876	1,142	
Arbeidsdeling	0,584	1,712	

Skriftlig samarbeidsavtale	0,859	1,164
Resultater følges opp av leder	0,822	1,216
Politisk ledelse etterspør resultat	0,330	3,026
Administrativ ledelse etterspør resultat	0,355	2,815

Hvis toleranseverdien er mindre enn 0,1 indikerer dette mest sannsynlig ett alvorlig kollinearitetsproblem (Field, 2009). Hvis man vurderer toleransetesten ut i fra VIF-verdien, er det grunn til å være bekymret hvis verdien er over 10. I tabellen overfor ser vi at det kun er aldersvariabelen og Alder² som har toleranseverdier under 0,1 og VIF-verdier over 10, noe som ikke er så underlig i og med at Alder² er konstruert med utgangspunkt i den opprinnelige aldersvariabelen. Multikollinearitet blir derfor ikke ansett som et problem i denne oppgaven.

Diskrimineringsproblem

En annen forutsetning som bør testes er diskriminering. Diskriminering oppstår dersom bestemte X- og Y-verdier får et lite gunstig sammenfall (Eikemo & Clausen, 2012). Det er kun et problem for kategoriske X-variabler, der man for eksempel finner veldig høye b-verdier, standardfeil og signifikansverdier i regresjonsanalysen. Diskrimineringsproblem kan også oppstå hvis det er store skjevheter i fordelingen av utvalget i kategoriene, for eksempel hvis hele utvalget er i en kategori, og ingen i en annen. Dette kan derfor påvirke utregningen av odds og logit (Eikemo & Clausen, 2012). Diskriminering kunne derfor blitt et problem i denne oppgaven dersom påstandsvariablene ikke hadde blitt slått sammen i to kategorier, til “Enig” og “Uenig/vet ikke”, men på denne måten unngår man at noen av kategoriene blir veldig små. I følge den multivariate regresjonsanalysen er det lite som indikerer at det skulle være ett diskrimineringsproblem.

Fravær av innflytelsesrike enheter

Videre er det testet for innflytelsesrike enheter. Disse enhetene, ofte kalt “uteliggere”, kan påvirke regresjonsresultatene substansielt (Eikemo & Clausen, 2012). Jeg skal videre gi en kort redegjørelse for testingen som er gjort av innflytelsesrike enheter.

Leverage

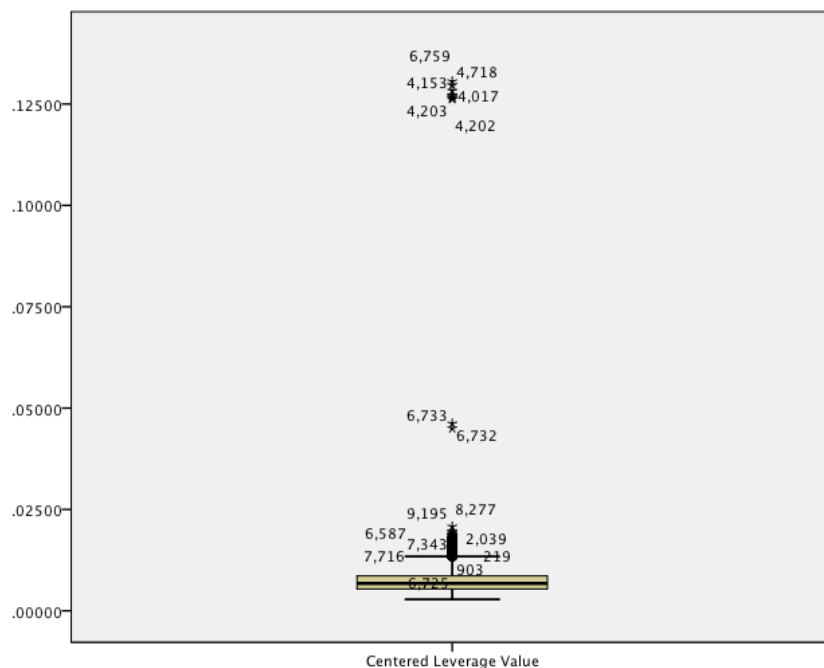
Leverage måler uvanlige kombinasjoner av verdiene på de uavhengige variablene i modellen. Det er vanskelig å si hva som er høy eller lav leverage-verdi, men i følge Huber (1981) bør

verdier over 0,5 unngås hvis det er mulig, verdier mellom 0,5 og 0,2 er “risikable” og leverage-verdier under 0,2 er ønskelig (Eikemo & Clausen, 2012).

Tabell B1. Mål på innflytelse: Leverage

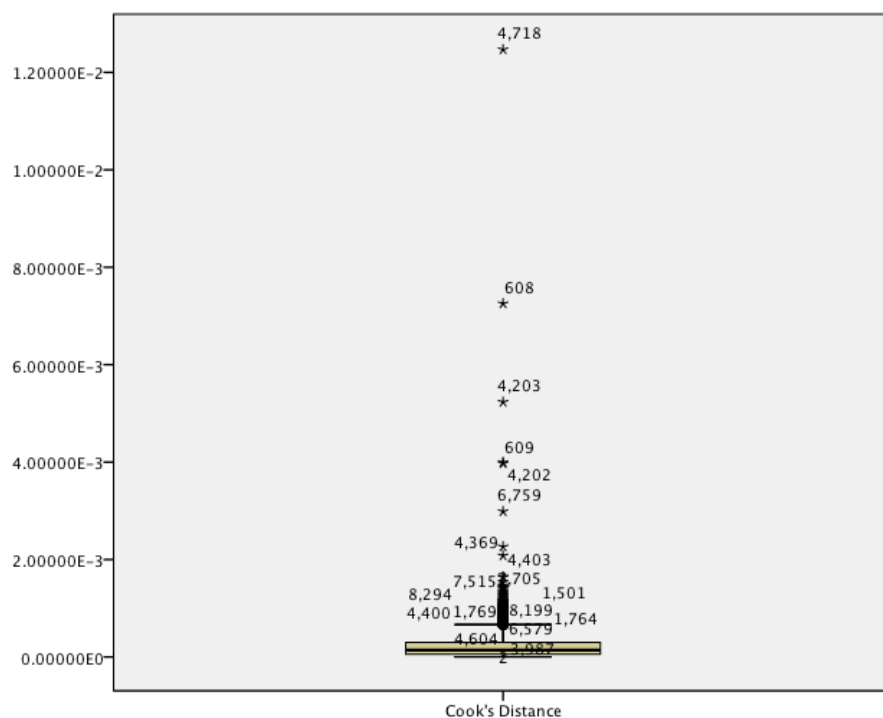
	Minimum	Maksimum	Gjennomsnitt	Standardfeil	N
Leverageverdi	.003	.131	.008	.006	4665

Vi ser i tabellen ovenfor at minimumsverdien er 0,003 og at maksimumsverdien er 0,131, mens gjennomsnittsverdien er 0,008. Gjennomsnittsverdien er derfor innenfor hva Huber anser som ønskelige. I følge Hamilton (1992, i Eikemo & Clausen, 2012, s. 166), kan man normalt finne de 5 prosent mest utsatte enhetene ved hjelp av formelen $> \frac{2K}{n}$. I denne modellen blir K (uavhengige variabler + konstanten) = 36 og N = 4665. Kritisk leverage-verdi blir da $2 \cdot 36 / 4665 = 0,015$. Boksplottet nedenfor viser at det er seks enheter som særlig skiller seg ut med høye leverage-verdier.



Figur B1. BoksploTT med kritiske leverage-verdier

Felles for disse enhetene er at alle har landbakgrunnen Amerika/Oseania. Av et utvalg på 9197 deltakere, er kun 15 personer fra Amerika/Oseania. Utenom felles landbakgrunn har alle disse enhetene forskjellige verdier på de andre uavhengige variablene. Det kan tyde på at det er noe ved disse respondentene som har denne landbakgrunnen som skaper høy leverage-verdi. Det tyder derfor ikke på at det skyldes feilkoding eller bevisste feilbesvarelser, noe som betyr at man skal være forsiktig med å slette noen av disse enhetene fra datamaterialet.

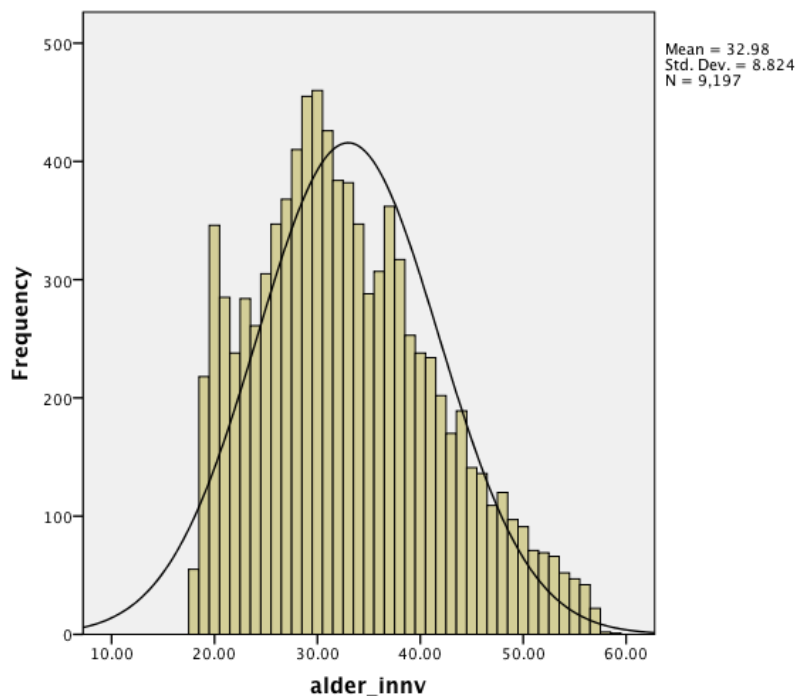


Figur B3. Boksplott over Cook's D-verdier

Løsning

For å redusere de innflytelsesrike enhetene som nå er oppdaget, kunne en mulighet vært og utelate disse enhetene fra analysen. Dette skal man, som Eikemo og Clausen (2012) poengterer, være forsiktig med. Det skal kun gjøres hvis man har sterke indikasjoner på at gale opplysninger er gitt. Siden de mest innflytelsesrike enhetene for i oppgavens datasett hadde landbakgrunnen “Amerika/Oseania” er det mulig det er noe med denne kategorien som skaper ekstremverdiene. En løsning kunne derfor vært og slått sammen denne kategorien med kategorien “Europa”, eller laget en ny regresjonsmodell der disse enhetene var utelukket for å kunne sammenligne med den opprinnelige modellen. For enkelthets skyld har jeg derfor ekskludert de mest innflytelsesrike enhetene, altså “gjengangerne” som ble funnet i alle testene i en ny regresjonsanalyse. Det vil si enhetene 6759, 4718, 4153, 4203, 4202, 4017, 1501, 608 og 609. Den nye analysen viste marginale endringer i regresjonskoeffisientene, og Nagelkerke R^2 er i modell 3 fremdeles 19,3.

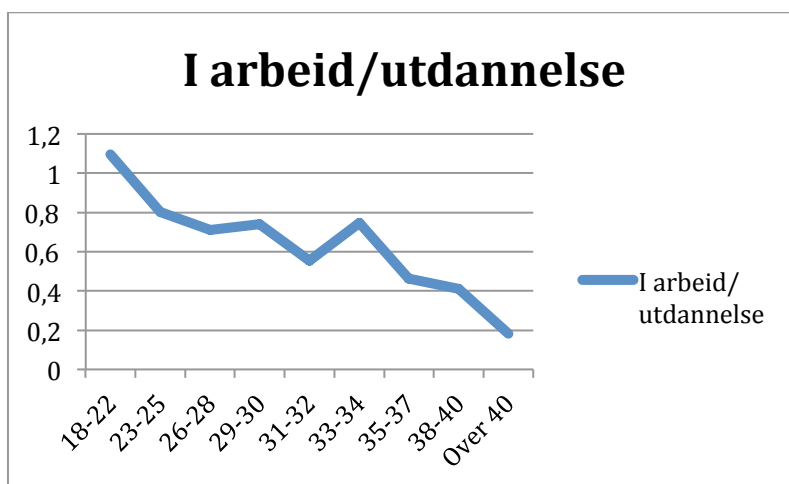
C. Histogram av deltakernes aldersfordeling



Figur C1. Histogram av deltakernes aldersfordeling

I figur C1 kan man se at gjennomsnittsalderen for en deltaker på introduksjonsprogrammet er nesten 33 år.

D. Graf som viser variasjonen i logiten for aldersgrupperinger



Figur D1. Variasjonen i logiten for ni aldersgrupperinger.

Som vi ser i figur D1 er ikke logiten i aldersvariabelen lineær, og at mellom aldergrupperingene er det store forskjeller i logit.

E. Predikering av sannsynligheter

For å undersøke nærmere om en deltaker har samme sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning uavhengig hvilken kommune han eller hun bor i, har jeg predikert sannsynligheten for at en gitt deltaker er i arbeid eller utdanning året etter fullført introduksjonsprogram, i fire ulike kommuner. For kommunevariabelen er "Lillehammer" satt som referansekategori. Dette på grunn av at Lillehammer er en stor kategori, og som i perioden 2007-2011 hadde en resultatoppnåelse under myndighetenes mål om 70 prosent. Ut i fra tabell F i appendiks ser den forenklete logitligningen slik ut:

$$L = 0,580 + 0,713(\text{Spor2}) + 1,187(\text{Spor3}) + 0,592(\text{Kjønn}) + 0,062(\text{Alder}) - 0,002(\text{Alder}^2) - 0,042(\text{Enslig}) - 0,345(\text{Skilt}) \text{ osv...}$$

Med utgangspunkt i denne ligningen regnes sannsynligheten for at en mannlig deltaker på 33 år fra Drammen kommune er i arbeid eller utdanning. Han har fulgt Spor 2, er fra Eritrea, gift og har ingen barn. I tillegg bor han i en kommune som har gjennomsnittlige inntekter (= 0,954). Resten av kategorivariablene er holdt konstant og satt til verdien 0. Da ser den forenklete logitligningen slik ut:

$$L = 0,580 + 0,713(1) + 0,592(1) + 0,062(33) - 0,002(33*33) + 1,034(1) - 0,444(0,954) + 1,196(1)$$
$$L = 3,55$$

Deretter transformeres logiten til sannsynlighet:

$$P = 1 / (1 + e^{-3,55}) = 0,972$$

En mannlig deltaker på 33 år fra Drammen har 97 prosent sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram.

Videre gjøres det samme for å regne ut sannsynligheten for at den samme mannlige deltakeren på 33 år, nå fra Trysil, er i arbeid eller utdanning. Da bytter vi ut b-koeffisienten for Drammen med Trysil (-3,283).

$$L = 0,580 + 0,713(1) + 0,592(1) + 0,062(33) - 0,002(33*33) + 1,034(1) - 0,444(0,954) - 3,283(1)$$

$$L = -0,91$$

$$P = 1 / (1 + e^{-(0,91)}) = 0,286$$

En mannlig deltaker fra Trysil har 29 prosent sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram.

Sannsynligheten for at en mannlig deltaker på 33 år fra Hamar kommune er i arbeid eller utdanning:

$$L = 0,580 + 0,713(1) + 0,592(1) + 0,062(33) - 0,002(33*33) + 1,034(1) - 0,444(0,954) + 2,240$$

$$L = 4,60$$

$$P = 1/(1 + e^{-4,60}) = 0,99$$

Det er 99 prosent sannsynlighet for at denne deltakeren er i arbeid eller utdanning ett år etter fullført introduksjonsprogram.

Sannsynligheten for at en mannlig deltaker på 33 år fra Ørsta kommune er i arbeid eller utdanning:

$$L = 0,580 + 0,713(1) + 0,592(1) + 0,062(33) - 0,002(33*33) + 1,034(1) - 0,444(0,954) - 3,529$$

$$L = -1,16$$

$$P = 1/(1 + e^{-(1,16)}) = 0,238$$

Det er 24 prosent sannsynlighet for at en mannlig deltaker på 33 år fra Ørsta er i arbeid eller utdanning.

F. Multivariat analyse inkludert kommune-variabel

Variabel		B	St.avvik	Sig.	OR
Spor ("1" ref.kat.)	2	0,713	0,079	0	2,04
	3	1,187	0,129	0	3,277
Kjønn	<i>Mann</i>	0,592	0,071	0	1,808
Alder		0,062	0,029	0,035	1,063
Alder2		-0,002	0	0	0,998
Sivilstand	<i>Enslig</i>	-0,042	0,088	0,635	0,959
("Gift" ref.kat.)	<i>Skilt</i>	-0,345	0,122	0,005	0,708
Landbakgrunn				0	
("Somalia" ref.kat.)	<i>Afghanistan</i>	0,703	0,16	0	2,02
	<i>Afrika</i>	0,802	0,156	0	2,229
	<i>Amerika/Oseania</i>	0,227	0,781	0,772	1,254
	<i>Asia ellers</i>	0,689	0,154	0	1,992
	<i>Eritrea</i>	1,034	0,14	0	2,811
	<i>Etiopia</i>	1,161	0,194	0	3,192
	<i>Europa</i>	0,996	0,237	0	2,708
	<i>Irak</i>	-0,121	0,141	0,389	0,886
	<i>Iran</i>	0,746	0,241	0,002	2,109
	<i>Myanmar</i>	0,632	0,149	0	1,882
	<i>Palestina</i>	-0,411	0,152	0,007	0,663
	<i>Russland</i>	0,061	0,177	0,73	1,063
Antall barn	<i>Ett barn eller flere</i>	-0,366	0,082	0	0,693
Sentralitet ("Storby" ref.kat)	<i>Mellomstore byer</i>	-2,366	0,866	0,006	0,094
	<i>Småbyer</i>	0,767	0,406	0,059	2,154
	<i>Bygdebyer</i>	0,431	0,401	0,281	1,54
	<i>Periferi</i>	0,167	0,406	0,681	1,182
Arbeidsledighet ("Over 2,7" ref.kat.)	<i>Under 1,9</i>	0,388	0,278	0,162	1,475
	<i>1,9-2,2</i>	-0,055	0,287	0,849	0,947
	<i>2,3-2,7</i>	-0,236	0,337	0,483	0,79
Kommuneøkonomi		-0,444	0,81	0,584	0,642
Rutiner for samarbeid	<i>Enig</i>	0,371	0,297	0,211	1,449
Samarbeid med eksterne aktører	<i>Enig</i>	-0,04	0,201	0,843	0,961
Diskuterer med Voksenopp-læringen	<i>Enig</i>	-0,048	0,241	0,844	0,954
Klar arbeidsdeling	<i>Enig</i>	0,51	0,331	0,124	1,665
Resultater følges opp av leder	<i>Enig</i>	-0,265	0,255	0,299	0,767
Skriftlig samarbeidsavtale	<i>Ja</i>	0,26	0,181	0,151	1,297
Administrativ ledelse etterspør resultat	<i>Enig</i>	0,006	0,288	0,984	1,006
Politisk ledelse etterspør resultat	<i>Enig</i>	-0,101	0,265	0,704	0,904
Kommuner ("Lillehammer" ref.kat.)					

	0	-1,924	0,766	0,012	0,146
	1	-2,232	0,761	0,003	0,107
<i>Moss</i>		0,028	0,581	0,962	1,028
<i>Fredrikstad</i>		0,586	0,619	0,344	1,798
<i>Ås</i>		-2,409	1,046	0,021	0,09
<i>Bærum</i>		-1,698	0,928	0,068	0,183
<i>Asker</i>		-1,571	0,951	0,098	0,208
<i>Hamar</i>		2,240	0,632	0	9,395
<i>Stange</i>		0,96	0,556	0,084	2,612
<i>Trysil</i>		-3,283	1,023	0,001	0,037
<i>Lunner</i>		-2,056	0,906	0,023	0,128
<i>Nord-Aurdal</i>		-2,397	0,97	0,013	0,091
<i>Drammen</i>		1,196	0,469	0,011	3,308
<i>Kongsberg</i>		-2,117	0,871	0,015	0,12
<i>Modum</i>		-2,439	0,869	0,005	0,087
<i>Røyken</i>		-1,484	1,133	0,19	0,227
<i>Bamble</i>		0,159	0,58	0,784	1,172
<i>Kragerø</i>		-2,149	0,842	0,011	0,117
<i>Bø (Telemark)</i>		-1,581	0,994	0,112	0,206
<i>Sauherad</i>		-1,54	0,914	0,092	0,214
<i>Kristiansand</i>		1,027	0,564	0,068	2,792
<i>Søgne</i>		-1,523	0,792	0,054	0,218
<i>Eigersund</i>		-1,446	0,956	0,13	0,235
<i>Sandnes</i>		-2,347	1,113	0,035	0,096
<i>Stavanger</i>		-1,36	0,855	0,112	0,257
<i>Time</i>		-2,457	0,972	0,011	0,086
<i>Gjesdal</i>		-1,507	0,994	0,13	0,222
<i>Tysvær</i>		-2,129	0,847	0,012	0,119
<i>Bergen</i>		-1,799	0,84	0,032	0,166
<i>Bømlo</i>		-2,171	1,023	0,034	0,114
<i>Flora</i>		-2,581	0,727	0	0,076
<i>Stryn</i>		-2,16	0,988	0,029	0,115
<i>Volda</i>		-2,497	1,011	0,014	0,082
<i>Ørsta</i>		-3,529	0,856	0	0,029
<i>Sunndal</i>		-1,169	0,779	0,133	0,311
<i>Trondheim</i>		-1,492	0,839	0,075	0,225
<i>Oppdal</i>		-2,171	0,911	0,017	0,114
<i>Orkdal</i>		-1,135	0,802	0,157	0,321
<i>Steinkjer</i>		-2,189	0,851	0,01	0,112
<i>Namsos</i>		-2,006	0,972	0,039	0,135
<i>Stjørdal</i>		-2,205	0,862	0,011	0,11
<i>Levanger</i>		-2,27	0,772	0,003	0,103
<i>Bodø</i>		1,102	0,487	0,024	3,011
<i>Brønnøy</i>		-2,382	0,88	0,007	0,092
<i>Rana</i>		-2,437	0,671	0	0,087
<i>Vestvågøy</i>		-1,332	0,84	0,113	0,264

	<i>Vågan</i>	-1,29	0,813	0,112	0,275
	<i>Hadsel</i>	0,05	0,838	0,953	1,051
	<i>Kvæffjord</i>	-1,075	0,848	0,205	0,341
	<i>Lenvik</i>	-1,904	0,751	0,011	0,149
Konstant		0,580	1,488	0,697	1,786