

Norsk bosettingspolitikk - i klem mellom statlige mål og kommunal autonomi

Rygge og Askim kommuners behandling av IMDis anmodning om å bosette flyktninger

Annikken Hamran Fjellbekk



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2010

© Forfatter: Annikken Hamran Fjellbekk

År: 2010

Tittel:

Forfatter: Annikken Hamran Fjellbekk

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Da jeg skulle velge emne for masteroppgaven ønsket jeg å skrive en oppgave med relevans for kommunal forvaltning, og å kombinere det med et politisk aktuelt tema. En oppvekst i flerkulturelle Oslo har medført interesse for innvandrings- og integreringsspørsmål. Med denne oppgaven har jeg kunnet forene læring med personlig interesse.

Jeg har kommet tettere innpå både personer og problemstillinger enn jeg hadde regnet med. Jeg har møtt stor åpenhet og mye innsikt.

Først og fremst: takk til alle informanter i Askim og Rygge kommuner. Takk for at dere har gitt av deres tid og latt dere intervju, og takk for at dere har møtt meg med velvilje og hjelpsomhet.

Tusen takk til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) for stipendet jeg fikk. Det har vært motiverende underveis å vite at det er flere enn meg som kan ha interesse av å lese oppgaven min!

Takk til veileder Anton Steen for din tilgjengelighet, din hjelpsomhet og dine gode tilbakemeldinger.

Takk til alle på kullet for godt miljø og hyggelige stunder i 9. etasje. En ekstra takk til Randi og Stine for ”innvandringskollokvier.” Takk til Hege, Julie og Irene for kollokvier, latter og godt naboskap på vindusrekka denne våren. Blindern hadde ikke vært like bra uten dere!

Takk til kusine Kristin for korrektur og gode innspill, og takk til mormor for hyggelige besøk hos deg før og etter intervjurundene i Østfold. Takk til mamma, pappa, og Viktoria for all støtte gjennom studiene, og fordi vi er der for hverandre. Sist, takk til fineste Eivind for din evige oppmuntring.

Oslo, 18.5.2010

Annikken Hamran Fjellbekk

Antall ord (alt inkludert): 36 380.

Innholdsfortegnelse

Tabeller og figurer.....	X
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	2
1.1.1 Oppgavens aktualitet.....	2
1.1.2 Viktige begreper.....	3
1.1.3 Om teorien.....	5
1.1.4 Tidligere forskning.....	5
1.2 Oppgavens struktur.....	6
2 Teori.....	8
2.1 Iverksettingsbegrepet.....	8
2.2 To hovedretninger.....	10
2.2.1 Ovenfra-ned-perspektivet.....	11
2.2.2 Nedenfra-opp-perspektivet.....	12
2.3 Den analytiske modellen.....	14
2.3.1 Avhengig variabel.....	15
2.3.2 Uavhengige variabler.....	16
2.3.3 Forventninger om empiriske utfall.....	25
3 Metode og forskningsdesign.....	26
3.1 Om case.....	26
3.1.1 Komparative casestudier.....	27
3.2 Datagrunnlag.....	30
3.2.1 Intervju.....	30
3.2.2 Dokumentanalyse.....	31
3.3 Validitet og reliabilitet.....	32
4 Den norske bosettingspolitikken.....	35
4.1 Historisk tilbakeblikk.....	35
4.2 Ny bosettingsmodell.....	37

4.2.1	Om bosettingsarbeidet i Norge idag.....	38
4.2.2	Hvem skal bosettes?.....	39
4.2.3	Hvilke aktører er involvert?.....	39
4.2.4	Integreringstilskuddet.....	41
4.2.5	Introduksjonsprogrammet.....	43
4.3	Forholdet mellom stat og kommune i bosettingsarbeidet.....	44
5	Empiriske funn.....	46
5.1	Bosetting i Rygge og Askim kommuner.....	47
5.1.1	Politiske vedtak og faktisk bosetting i Rygge kommune.....	47
5.1.2	Politiske vedtak og faktisk bosetting i Askim.....	48
5.2	Hva påvirker kommunens håndtering av IMDis anmodning?.....	50
5.2.1	Statlige målsettinger.....	50
5.2.2	Statlige ressurser.....	52
5.2.3	Kommunikasjon mellom aktørene.....	54
5.2.4	Strukturelle forhold.....	60
5.2.5	Kommuneøkonomi.....	63
5.2.6	Trekk ved iverksettingsenhetene.....	64
5.2.7	Lokale eliter.....	67
5.2.8	Lokal debatt.....	68
5.2.9	Vedtak i kommunestyret.....	73
6	Analyse.....	76
6.1	Hva kan forklare handlingsviljen?.....	76
6.1.1	Hva forklarer Rygge kommunes handlingsvilje?.....	76
6.1.2	Hva forklarer Askim kommunes handlingsvilje?.....	80
6.1.3	Hvilke faktorer kan ikke forklare den ulike handlingsviljen?.....	82
6.1.4	Hvilke faktorer forklarer den ulike handlingsviljen?.....	84
6.2	Hva forklarer teorien?.....	85
7	Oppsummering og konklusjoner.....	89
7.1	Oppsummering av oppgaven.....	89
7.2	Konklusjoner.....	89

7.3	Betraktninger rundt studien	92
7.4	Bosettingspolitikken i Norge – veien videre	93
	Litteraturliste	95
	Vedlegg 1: Informanter	
	Vedlegg 2: Intervjuguide	

Tabeller og figurer

Figur 2.1 Hvordan grad av enighet og grad av endring kan påvirke et tiltak.....	12
Figur 2.2 Videreutviklet analysemodell av iverksettelsesprosessen.	15
Tabell 3.1 Nøkkeltall for Rygge og Askim kommuner.....	29
Figur 4.1. Forholdet mellom asylsøkere til Norge, faktisk bosetting og måltall for bosetting. 1990-2010.....	37
Tabell 4.1. Integreringstilskuddet. Oversikt over satser siste ti år (per person).....	43
Tabell 5.1 Oversikt over politiske vedtak og bosetting i Rygge kommune	47
Tabell 5.2. Politiske vedtak og bosetting i Askim kommune.....	48
Tabell 5.3 Antall representanter i kommunestyret, Rygge.....	74
Tabell 5.4 Antall representanter i kommunestyret, Askim.	75

1 Innledning

Og det gjør at når vi gjør opp foreløpig regnskap for hvordan bosettingen skal foregå i 2010, så går ikke det regnskapet opp. Det er rett og slett i minus. Eller i pluss, kan du si. Det er for mange i forhold til hva vi kan få plass til. Så det skal bli interessant.

Dette sier en rådgiver i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (heretter IMDi). Den norske stat er i press mellom kommunal autonomi og statens behov for bosetting. Temaet for denne studien er bosetting av flyktninger i Rygge og Askim kommuner. Siden 1982 har dette vært et kommunalt ansvar, og Norge er et av verdens fremste bosettingsland for flyktninger (Berg 1996: 50, Papademetriou 2005: 9). Den universalistiske velferdsmodellen er for alle med lovlig opphold i landet. Når en flyktning får innvilget oppholdstillatelse i landet, har man rett på bosetting på statsterritoriet og inkludering i velferdsstaten (Steen 2009: 289). Mennesker skal ikke forskjellsbehandles ut fra sosial bakgrunn og fartstid i landet.

Bosetting av flyktninger berører et viktig trekk i norsk forvaltning, nemlig forholdet mellom statlige mål og kommunal suverenitet. Praksis for dette området understrekes i Stortingsmelding nr. 17 (1996-97): ”Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandringsfeltet.” (St.meld. nr. 17, 1996-97: 90). Det betyr at påbud er utelukket fra statens side, og at det lokale selvstyre er gjort eksplisitt (Steen 2009: 325).

Bosettingsarbeidet er sterkt knyttet til integrering av innvandrere i Norge. Integrering er en sentral politisk målsetting, og integreringspolitikk foregår på mange felt. For staten er levekårssituasjonen for minoritetsbefolkningen på sentrale velferdsarenaer som arbeidsmarked, boligmarked og deltakelse i det sivile samfunn, indikatorer på hvor godt staten har lyktes i integreringspolitikken (Djuve & Kavli 2007: 200). Å ha en bosituasjon som er stabil og trygg, er et viktig utgangspunkt for vellykket deltagelse i samfunnslivet.

Den enkelte bosettingsprosess starter ved at IMDi sender en anmodning til kommunene om å bosette et gitt antall flyktninger, vanligvis mellom 10 og 30 personer for kommuner av den størrelsesorden som jeg skal undersøke. Det er fullstendig opp til kommunene på hvilken måte de vil behandle denne. De kan vedta å bosette, eller vedta å ikke gjøre det. De har heller ingen plikt til å behandle anmodningen i kommunestyret. Staten har ingen sanksjonsrett dersom kommunene vedtar bosetting, men ikke følger opp dette.

I et avisoppslag i forbindelse med valgkampen høsten 2009, belyses status for bosetting av flyktninger i Norge. 67 kommuner har ikke bosatt en eneste flyktning på ti år (Kringstad og Bones 2009). Øverst på lista finner man Rygge kommune. Rygge er kommunen med flest innbyggere, som ikke har bosatt de siste ti årene. En annen Østfoldskommune, Askim, har besvart IMDis henvendelser med å bosette i snitt alle flyktningene de har blitt anmodet om. Disse tallene er utgangspunktet for oppgaven.

1.1 Problemstilling

I studien undersøker jeg Rygge og Askims ulike vedtak i spørsmålet om bosetting av flyktninger i kommunene. Oppgavens problemstilling er:

Hvilke faktorer kan forklare Askim og Rygge kommuners ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag?

Jeg ønsker ved hjelp av teori om iverksetting, å belyse sentrale spørsmål empirisk. Et sentralt spørsmål er om beslutningen kan forklares ved trekk fra styring ovenfra, eller lokale kommunale forhold. Jeg undersøker hvorvidt den lokalpolitiske debatten spiller inn, om strukturelle forhold er bestemmende, hvorvidt statens ressurser oppfattes tilstrekkelige, og om informantene har ønske om å følge statens målsettinger på området.

Østfoldkommunene Askim og Rygge tilhører henholdsvis indre og ytre Østfold. Rygge har et innbyggertall på 14 293, mens Askims innbyggere teller 14 864 (SSB 2010). Demografisk og historisk er kommunene på mange områder like. De har tradisjonelt drevet landbruk og småindustri. Begge kommunene ligger slik til at det er mulig å pendle til Oslo, men det er også jobbmuligheter i kommunen og i regionen.

Studien undersøker bosettingsarbeidet i kommunene over et tiårsperspektiv, fra år 2000 til år 2010.¹

1.1.1 Oppgavens aktualitet

Bosettingsbehovet har blitt fordoblet fra 2008 til 2009, og det er blitt enda høyere i 2010. Ved inngangen til 2010 tydet prognoser fra IMDi på at man hadde behov for 10 000

¹ IMDi ble opprettet 1. januar 2006. Før dette hadde Utlendingsdirektoratet (UDI) ansvaret for bosettingsarbeidet.

bosettingsplasser i kommunene. Selv om dette tallet har blitt noe nedjustert, er behovet allikevel svært stort. En annen utfordring er økningen av enslige mindreårige som kommer til landet. Det kreves gjennomsnittlig like store ressurser for å bosette en enslig mindreårig, som å bosette en hel familie (IMDi 2009). Bosetting i kommunene må holde frem, og pr. i dag svarer for få kommuner ja på forespørselen om å bosette. De som svarer ja, tar ikke imot nok flyktninger. Hvilke faktorer som kan bestemme kommunens beslutning er derfor interessant å studere. Det kan være relevant for det statlige apparatet å kjenne til i det videre arbeidet med bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Dessuten kan studiens funn føre til at ventetiden i mottak blir kortere. Lang tid i mottak kan ha uheldige effekter både på individ- og samfunnsnivå.

Kommunens bosetting varierer over tid. I årene 2000-2003, fulgte de bare opp 42 % av anmodningene. I årene 2004-2007 har kommunene bosatt opp mot 88 %. Dette henger klart sammen med flyktingestrømmer i verden, men man ser også i perioder med store behov, at kommunene strekker seg for å møte anmodningene i større grad (Steen 2008). Denne trenden har fortsatt. De siste årene har bosettingsbehovet vært enda større enn tidligere, men mange kommuner har gjort en stor innsats i å skaffe nok plasser. Det totale antallet asylsøkere til Europa har holdt seg stabilt de senere år, men det har skjedd en forflytning fra sør mot nord. I fjor opplevde Norden en økning i asylsøkere 13 prosent (IMDi 2010a).

1.1.2 Viktige begreper

Folkeforbundet, forgjengeren til FN, begynte arbeidet med å utvikle internasjonal rett, konvensjoner og retningslinjer til beskyttelse av flyktninger tidlig på 1900-tallet. Som en følge av dette vedtok man på FNs flyktingkonvensjon på en konferanse i 1951. Denne, sammen med tilleggsprotokollen fra 1967, regnes som hjørnesteinen innen internasjonal flyktingrett. Disse er tiltrådt av Norge, og det innebærer at landet ikke kan utvise eller avvise flyktninger fra land eller områder hvor flyktingenes liv eller sikkerhet er i fare. En flykting defineres i artikkel 1 i FN-konvensjonen som ”en hver person som på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse (...).”

Selv om man anser at det ikke er noen fare for å bli individuelt forfulgt, kan også sikkerhetssituasjonen i hjemlandet gjøre at kravene til å få beskyttelse i Norge oppfylles. Da får man opphold på humanitært grunnlag, og slike grunner kan være helsetilstand, særlig tilknytning til Norge, eller forhold ved retur til hjemlandet. Tvil om identitet kan danne grunnlag for en begrenset oppholdstillatelse (Barne- og familiedepartementet 2001: 20). Flyktningkonvensjonen har ingen særregler om barn, men i løpet av de siste tiårene har FNs Høykommissær for flyktninger (heretter UNHCR) gitt større oppmerksomhet til denne gruppen. Barn og enslige mindreårige som flyktninger og asylsøkere er en spesielt utsatt gruppe, og barnekonvensjonen som kom i 1989, skal bidra til at land binder seg til en felles praksis og at barns rettigheter sikres (Barne- og familiedepartementet 2001: 20-25).

En *asylsøker* er en som kommer til Norge og ber om beskyttelse.² Dersom asylsøknaden blir innvilget, får personen status som flyktning, og har dermed krav på beskyttelse i Norge. En enslig mindreårig asylsøker er under 18 år, og uten foreldre eller andre med foreldreansvar i Norge. Man kan også komme til Norge som overføringsflyktning. Norge har avtale med UNCHR om å motta årlige kvoter med overføringsflyktninger.³ Overføringsflyktningene er personer som har flyktet fra sitt opprinnelige hjemland, og som har blitt anerkjent som flyktning av UNHCR før de kommer til Norge. De blir bosatt rett i en kommune, og har fått beskyttelse i Norge, med de rettigheter som det innebærer.⁴

En *innvandrer* er en person som en eller annen gang har innvandret til Norge. Om man er norskfødt med innvandrerbakgrunn, er man født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere. Fødeland er vanligvis mors bosted da personen ble født (UDI 2009).

Bosettingsordningen i Norge er et formalisert tilbud til flyktninger om å etablere seg med offentlig hjelp i en norsk kommune. Det gis tilbud om dette til personer ed fornybar oppholds- og arbeidstillatelse. Samtidig kan man også etablere seg på egenhånd dersom man er økonomisk selvhjulpen (IMDi 2009: 3). Kommunene kan også motta såkalte sekundærflyktninger. Dette er personer som har flyttet fra sin første bosettingskommune (Danielsen og Gulbrandsen 2008: 13). Det kan også komme personer til kommunen gjennom familiegjenforening, hvor de grunnet nær familietilknytning til allerede bosatte personer, får oppholdstillatelse. Begge disse gruppene kommer utenom IMDIs anmodning. Hvor mange

² Dette ble tidligere kalt asyl, men dette begrepet ble endret med ny Utlendingslov som trådte i kraft 1.1.2010.

³ Denne kvoten er for tiden på 1200 personer. Denne kvoten bestemmes i Stortinget.

⁴ Videre i oppgaven vil jeg i tråd med St.meld nr. 17(2000-2001) omtale både personer med opphold på humanitært grunnlag, overføringsflyktninger og asylsøkere med innvilget asyl, som flyktninger.

som kommer til kommunen av de sistnevnte gruppene kan derfor kommunene i liten grad kontrollere. Det er derfor ikke disse gruppene det er snakk om når det referes til flyktninger her, men jeg undersøker hvorvidt disse kan ha effekt på kommunens behandling av IMDi's anmodning.

1.1.3 Om teorien

Oppgavens problemstilling skal belyses ved hjelp av iverksettingsteori. Denne søker å belyse hva som skjer etter at politikk og målsettinger er utformet på sentralt, og skal iverksettes lokalt. Det søkes å undersøke faktorer og aktører som kan spille inn i denne prosessen (Kjellberg og Reitan 1995). Jeg bruker en videreutviklet analysemodell knyttet til iverksetting fra Van Meter og Van Horn (1975). Denne er god for å analysere de ulike faktorene ved en bosettingsprosess.

Denne teorien er svært hensiktsmessig å benytte for å forstå bosettingsarbeidet i norske kommuner. Som det går frem av oppgavens problemstilling, ønsker jeg å belyse hva som skjer etter at myndighetene på statlig nivå har vedtatt et mål for bosetting, som skal iverksettes i norske kommuner. Kommunene kan møte statens målsetting ved å vedta å bosette et visst antall flyktninger årlig, eller ved å lage vedtak som på ulike måter fører til at det ikke blir bosetting i kommunen.⁵

1.1.4 Tidligere forskning

Det finnes etterhvert en del litteratur på området bosetting, men hovedsakelig kvantitativ forskning. Det er viktig å merke seg at dette er et område det har skjedd mye endringer på i den senere tid. Ny bosettingsmodell ble innført i 2002, og det betyr at forskning som er gjort før dette, baserer seg på et litt annet regelverk. Bosettingsspørsmålet er også avhengig av migrasjonsstrømmingene i verden, og nye problemstillinger kan derfor hele tiden utvikle seg. Jeg vil kort presentere den viktigste forskningen på feltet.

Det er tidligere skrevet tre masteroppgaver ved Universitet i Oslo som omhandler bosettingsspørsmålet i norske kommuner. Kryvi (2008) har gjort en komparativ analyse av kommunene Horten og Lørenskog, mens Thorjussen (2009) sammenligner Moss og Halden.

⁵ Ulike vedtak vil det gjøres nærmere rede for senere i oppgaven. Kommunene kan for øvrig også velge å ikke besvare forespørselen fra IMDi i det hele tatt.

Shakar (2009) har gjort en analyse av diskursen rundt bosettingsarbeidet i Oslo kommune. Det har ikke lyktes meg å finne andre masteroppgaver med tilsvarende tema skrevet i Norge. Min oppgave henter noen momenter fra disse, samtidig som den også går videre og tilfører tema. Rygge kommune kan dessuten sies å være særlig interessant å undersøke av grunnene redegjort for tidligere.

Friberg og Lund (2006) evaluerte den nye bosettingsmodellen i 2006. Rapporten undersøkte særlig hvorvidt bosettingsarbeidet går raskere, og om sekundærflyttingen hadde blitt redusert. Deres viktigste funn, var at faktorene som påvirker bosettingsarbeidet i høyest grad, var økonomisk situasjon i kommunen, kapasitet i integreringstilbudet, ønske om å følge opp IMDi anmodninger, politisk sammensetning i kommunestyret, boligsituasjon i kommunen og arbeidsmarkedet i kommunen. Hanche-Dalseth, Aarflot og Bergem (2009) har undersøkt bosetting av flyktninger i Møre og Romsdal gjennom et boligsosialt perspektiv. Thorshaug, Valenta og Berg (2009) har gjort en studie av bosetting av enslige mindreårige spesielt, hvor de undersøker boligtyper og utfordringer i arbeidet. Hidle og Vangstad (2008) har undersøkt hvorvidt ulike kvalifiseringstiltak er vektlagt i bosettingsarbeidet. De finner at dette er vektlagt i mindre grad. Perduco har på vegne av IMDi utført en undersøkelse blant kommuneledere, fortrinnsvis ordførere og rådmenn. For undersøkelsen i 2009, er dens viktigste funn at 50 prosent mener at tallet flyktninger de blir forespurt om å bosette, er for høyt, og under halvparten mener at integreringstilskuddet er dekkende (Perduco 2009). Ibenholt og Bakli (2009) har sett på ulike tiltak som kan bidra til at bosettingen skal skje innen 30 dager etter at oppholdsvedtak er fattet. Tilgang på boliger anses som den mest kritiske faktoren her. Videre konkluderer de med at man bør jobbe mer direkte opp mot de ulike mottakene, og at økonomiske virkemidler er blant det viktigste for at saksgangen skal gå raskere.

I tillegg kan det nevnes at det er flere studier som fokuserer på hvordan ventetiden i mottak påvirker flyktningene, blant annet Lauritsen og Berg (1999), Berg m. fl. (2005) og Molvik (2009).

1.2 Oppgavens struktur

I det neste kapittelet vil jeg presentere oppgavens teoretiske rammeverk. Her vil også iverksettingsmodellen som analysen bygger på, bli presentert. Denne modellen har blitt

utledet på bakgrunn av den opprinnelige modellen som ble laget av Van Meter og Van Horn (1975), samt annen eksisterende forskning på feltet. I kapittel tre vil jeg gjøre rede for metodiske valg og forskningsdesign. Kapittel fire er et bakgrunnskapittel. Der gis en kort presentasjon av de viktigste historiske fakta om innvandring til Norge, samt bosettingsmodeller og strategier. Videre gjøres det rede for viktige tiltak i bosettingsarbeidet, og introduksjonstilskuddet og introduksjonsprogrammet. I kapittel fem, presenteres oppgavens empiriske funn. Her presenteres kommunene parallelt, og de belyses opp mot variabelene fra teorikapitlet. Analysen av det empiriske materialet gjøres i kapittel seks. Her drøftes det hvilke faktorer som kan forklare hver av de to kommunenes handlingsvilje, samt at likheter og ulikheter kommenteres. Funnene blir også drøftet opp mot teorien. I kapittel syv trekkes konklusjoner og de viktigste funn oppsummeres.

2 Teori

Jeg vil belyse Rygge og Askim kommuners handlingsvilje til bosetting av flyktninger ved hjelp av teori om iverksetting. Iverksettingsstudier er en samlebetegnelse for mange bidrag som ikke kan karakteriseres som en egen teoretisk skole. Iverksettingsteori omfatter elementer hentet både fra statsvitenskap, offentlig administrasjon og organisasjonsteori (Hull og Hjern 1987: 16). Studiene oppstod av flere årsaker, og må sees i en større sammenheng med politikk og forvaltning. Offerdal (2005: 254) oppsummerer som de tre viktigste faktorer til at studiene oppstod; forandringer i forholdet mellom stat og kommune, vekst og profesjonalisering av den kommunale organisasjon, og endringer i samspeillet mellom politikk og administrasjon. I norsk sammenheng har kommunen vært det viktigste organet for iverksetting av statlig politikk etter krigen. Samtidig har kommunen etter hvert blitt en stor arbeidsgiver i offentlig sektor. I løpet av etterkrigstiden kom mange sosiale reformer i forbindelse med oppbyggingen av velferdsstaten, og behovet for evalueringer av disse ble etter hvert påkrevet (Offerdal 2005: 254, Kjellberg & Reitan 1995). Det ble ønsket å studere hva som gjorde at det var en dårlig og ofte ufullstendig prosess fra vedtatt politikk til tiltak og tjenester iverksatt (Van Meter & Van Horn 1975: 446).

Målet med dette kapittelet er å belyse oppgavens teoretiske utgangspunkt. Dette, sammen med det metodiske verktøyet jeg benytter, danner rammeverket for analysen av det empiriske materialet. Kapittelet starter med en drøfting av iverksettingsbegrepet og en klargjøring av hvordan det forstås i denne oppgaven. Det er vanlig å skille mellom to hovedretninger innen iverksettingsteori: den ene ser på iverksettingsprosessen som en ovenfra-ned-prosess, mens den andre ser på det som en nedenfra-opp-prosess. Jeg vil bruke bidrag fra begge retningene i min oppgave. Avslutningsvis presenteres oppgavens analysemodell, som er en videreutviklet modell basert på Van Meter & Van Horn (1975). Det redegjøres her for hvordan modellen er videreutviklet og operasjonalisert for denne oppgaven, og hvordan den er ment å forklare kommunenes handlingsvilje. Til slutt i kapittelet vil det bli presentert forventninger til de empiriske utfall.

2.1 Iverksettingsbegrepet

Iverksette har synonymer som ”implementere”, ”sette ut i livet”, ”virkeliggjøre” og ”fullbyrde.” Som Jan Erik Lane (2000: 98) viser til, kan iverksetting dreie seg om både å

gjennomføre noe, og å virkeliggjøre noe. Men en *gjennomførelse* av politikk, vil ikke alltid føre til en *virkeliggjørelse* av målsetningene i denne. Iverksettelsesforskere har dessuten ulike formeninger om hva som kan karakteriseres som en slik prosess, og utover at det kan strekke seg over lang tid og anta varierende former, er iverksetting ulikt forstått i de to hovedperspektivene innenfor de teoretiske bidragene. En klargjøring av hvordan begrepet brukes er derfor viktig. Kjellberg og Reitan (1995: 134–135) presenterer iverksettelsesprosessen i syv faser fra utformingen av politikken skjer på nasjonalt nivå, til evaluering av den gjennomførte politikken. Jeg inkluderer den i denne oppgaven for å skape en bevissthet rundt hva som kan inngå i en iverksettelsesprosess. Videre er den relevant for å strukturere og redegjøre for gangen i min studie. Kjellberg og Reitan (1995) understreker at det er viktig å ikke ta ”snarveier” ved å gå for raskt fra de tidlige fasene til slutfasene.

I fase 1 foregår politikktutformingen. Dette kan være i form av en NOU som blir utarbeidet eller en annen type arbeidsgruppe, og det blir ofte laget et utkast til et prosjekt eller et lovforslag. I fase 2 tas viktige overordnede beslutninger om tiltaket – ofte i form av et lovvedtak. Kompromiss blir utformet og de viktigste aktørene fastlagt. Økonomiske rammer er dessuten viktig her, og sentrale føringer er dermed lagt. En videre spesifisering av disse foregår i fase 3, hvor bestemte retningslinjer og forskrifter utarbeides på sentralt nivå. Dette kan for eksempel føre til påbud og retningslinjer for de lokale aktørene. I fase 4 skjer det samme lokalt. Her skal retningslinjer og påbud utarbeides på lokalt nivå. Her bør forhold som nødvendig infrastruktur og finansielle og personalmessige forutsetninger være på plass. I fase 5 skjer realiseringen av tiltaket lokalt, og man får et inntrykk av gjennomføringspraksis. Det er først her man kan registrere hvordan dette går, og registrere resultater. I fase 6 er det mulig å se hva slags resultater tiltaket har gitt. I fase 7 kan disse resultatene og erfaringene tilbakeføres til aktørene som var med i fase 1 og 2, og slik kan iverksettelsesprosessen fungere som en læringsprosess.

Denne gjennomgangen gir et inntrykk av hvilke faser som kan inngå i iverksettingen av et tiltak. Hvordan kan dette overføres til bosetting av flyktninger i norske kommuner? I denne oppgaven er det mest hensiktsmessig å undersøke fase 4–7. Jeg tar ikke for meg fase 1, 2 og 3 i oppgaven utover å bruke de målsettinger og offisielle dokument som allerede finnes på området, og jeg gjør kort rede for disse fasene i en presentasjon av historisk bakgrunn i bakgrunnskapittelet. Bosetting av flyktninger er ikke basert på lovvedtak, men på målsettinger. Fase 4 er spesielt relevant for oppgaven, da dette handler om hvordan

retningslinjene utarbeids lokalt. Lokale planer må utarbeides og ressurser må være på plass. Fase 5 og 6 er videre forhold som jeg vil ta for meg i min studie fordi realiseringen av bosettingsarbeidet og resultater her, kan påvirke videre vedtak. Erfaringene som føres tilbake til statlige myndigheter i fase 7, kan påvirke statens videre arbeid.

Lane (2000) definerer iverksetting som både det å gjennomføre og virkeliggjøre. Denne oppgaven støtter seg på denne definisjonen. Gjennomføring forstås i denne oppgaven som et vedtak i kommunestyret om å bosette etter IMDis anmodning. En virkeliggjøring vil si at kommunene faktisk bosetter i tråd med det som ble vedtatt. Derfor er det viktig å undersøke alle faktorer som kan bidra til en slik gjennomføring og virkeliggjøring i kommunene – altså iverksettingen. Av hensyn til omfang vil det ikke bli gjort intervjuer med bosatte flyktinger og evaluering av faktiske bosettinger i kommunene vil ikke bli gjort. Jeg vil heller ikke gå i dybden på hvordan integreringstilskuddet har blitt brukt i kommunene. Hill og Hupe (2009) drøfter det normative aspektet ved iverksettingsstudier, og peker på at dette krever en spesiell tilnærming. Jeg vil i mindre grad diskutere god eller dårlig iverksetting i kommunene.

2.2 To hovedretninger

Det er i hovedsak to tilnærminger som har dominert iverksettingsteori; ovenfra-ned-perspektivet og nedenfra-opp-perspektivet.⁶ Førstnevnte dominerer de tidligste studiene på området. Disse kom i gang på grunn problemer med iverksettingen av reformer i forvaltningen, som man mente kunne forklares ved grundigere undersøkelser. Sentrale forskere her er Pressman & Wildawsky (1973), Van Meter og Van Horn (1975) og Mazmanian og Sabatier (1981). Forutsetningene og oppfatningene ble kritisert av forskere utover 80-tallet, og nedenfra-opp-perspektivet vokste fram. Viktige bidrag kom fra blant annet Lipsky (1980), Elmore (1985), Hjern og Porter (1981) og Barrett og Fudge (1981). Perspektivene bygger på ulike forståelser av begrepet, ulike forutsetninger av iverksettingsprosessens forløp, hvilke aktører og mekanismer som kan påvirke iverksettingsprosessen, og hva som er en vellykket iverksetting.

Til slutt er det viktig å klargjøre at en vellykket iverksetting blir definert ulikt i de to perspektivene. I ovenfra-ned-perspektivet er en vellykket iverksetting en iverksetting hvor utfall og tiltak lokalt, samsvarer med målsettingene og rammeverk gitt fra sentralt hold. I

⁶ Andre navn som benyttes om disse er beslutningsorientert og prosessorientert (Kjellberg og Reitan 1995), forward- og backward mapping (Elmore 1980) og programmert og tilpasset tilnærming (Berman 1980).

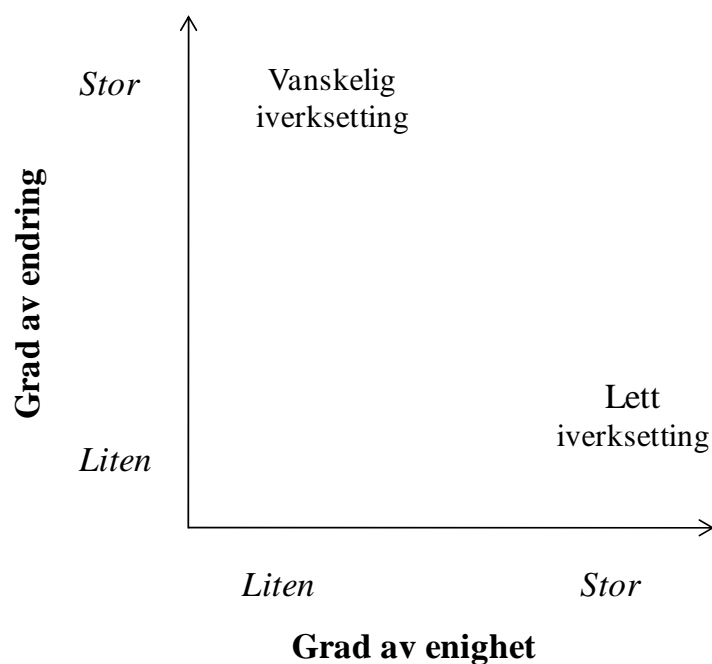
nedenfra-opp-perspektivet blir vellykket iverksetting oppfattet som grad av samsvar mellom ønsket endring i en gitt situasjon, og de faktiske resultater av tiltaket. En lokal tilpasning kan være vellykket fordi dette er en respons på hva som har blitt satt i gang sentralt – med behov for å tilpasse politikken til lokale forhold (Kjellberg og Reitan 1995: 162).

2.2.1 Ovenfra-ned-perspektivet

En sentral forutsetning blant ovenfra-ned-forskerne, er at de skiller mellom vedtaksfase og gjennomføringsfase (Kjellberg og Reitan 1995: 139). De tar utgangspunkt i det som blir vedtatt på sentralt nivå, og studerer utfallet tiltaket har fått på lokalt nivå. Teorien er anbefalende i tilnærmingen, og vektlegger formelle autoritetsstrukturer og hierarkisk struktur. Med disse forutsetningene kan problemer ved iverksetting hovedsakelig forklares ut fra tre forhold: mangel på klare mål, motstand hos lokale iverksettere og liten effektivitet lokalt, samt fraværende autoritetsstrukturer fra sentralt nivå (Offerdal 2005: 262-264).

Pressman og Wildavsky (1973) regnes som pionerene innen ovenfra-ned-perspektivet. De argumenterer for at man må kunne sette et start- og et sluttidspunkt for iverksettingen, slik at man har noe å måle og referere til ved en eventuell evaluering. Videre argumenter de for at iverksetting av et tiltak kan forbedres ved at det lages færre ”vetopunkt” hvor ulike instanser må inn i prosessen. En iverksettingsprosess går lettere dersom den har færre ledd. De hevder at utforming av politikk krever at det settes mål, og at iverksettingsteori da er studiet av hva som fører til eller hindrer fullgod måloppnåelse. (Pressman og Wildavsky 1973: 147). Jeg vil senere i oppgaven identifisere eventuelle vetopunkter i bosettingsprosessen.

Et annet sentralt bidrag i ovenfra-ned-perspektivet kommer fra Van Meter og Van Horn. Deres studie tar utgangspunkt i ”...the often imperfect correspondence between policies adopted and services actually delivered” (Van Meter og Van Horn 1975: 446). De vektlegger graden av endring som tiltakene innebærer, og graden av enighet om dem i beslutningsfasen. De antar at skrittvis endringer vil møte mindre motstand enn større, dramatiske tiltak. Det er altså større sannsynlighet for en smidig iverksetting der det kun er behov for små forandringer i forhold til inneværende praksis, og der det er konsensus om målet (Van Meter og Van Horn 1975: 460). Dette er et av oppgavens teoretiske utgangspunkt, og i en figur kan det presenteres slik:



Figur 2.1 Hvordan grad av enighet og grad av endring kan påvirke et tiltak.

Kilde: Van Meter og Van Horn (1975: 460).

I denne oppgaven blir endringen som må til i kommunene i forhold til inneværende praksis sentral å belyse. Dette vil særlig gjelde innenfor flyktingtjenesten, men det kan gjelde andre sektorer i kommunen også. Det er også viktig å se på om det dreier seg om store eller små endringer. Videre vil det være relevant å avdekke hvor stor enighet det er rundt tiltaket blant iverksetterne i kommunen, både av politisk og administrativ art. Disse aktørene vil bli definert nærmere senere i oppgaven.

Van Meter og Van Horn (1975) prøvde videre å identifisere hvilke variabler som kan påvirke gjennomføringen av et tiltak innenfor offentlig sektor, og en analysemodell er sentral i deres arbeid. Målet var å skape en tankemodell for å undersøke gangen i en iverksettingsprosess og peke på problemer her (Hill og Hupe 2009: 46-47). Forskerne ønsket å utvikle en praktisk rettet modell, og ønsket å studere iverksettingen mer direkte enn tidligere.

2.2.2 Nedenfra-opp-perspektivet

Nedenfra-opp-perspektivet var en reaksjon på ovenfra-ned-perspektivet. Sistnevnte ble kritisert for å ha for stor vektlegging av formelle autoritetsstrukturer i iverksettingsprosessen. Tilhengerne av dette perspektivet kritiserer også de foregående teoretikernes definisjon av

hvem som er iverksettere, og mente at iverksetting ikke kun er styrt og programmert ovenfra, men også påvirkes lokalt. De forutsetter at iverksetting betyr hele den politiske og administrative prosessen samlet, både på sentralt og lokalt nivå. Det blir viktig å undersøke hva som kan kjennetegner den lokale iverksetter og hva som kan oppfattes begrensende for denne. Forskerne var også opptatt av å se på hvordan en iverksettingsprosess kan bidra til å løse et samfunnsproblem (Offerdal 2005: 257).

Elmore (1980) fremmet synet om at sannsynligheten for at tiltaket vil endre den adferden det er ment å endre, vil være større dersom de sentrale myndighetene legger mindre vekt på hierarkisk kontroll (Elmore 1980: 28–29). Dette betyr at aktører på lokalt nivå og lokalt skjønn, samt uformelle prosesser spiller en viktig rolle.

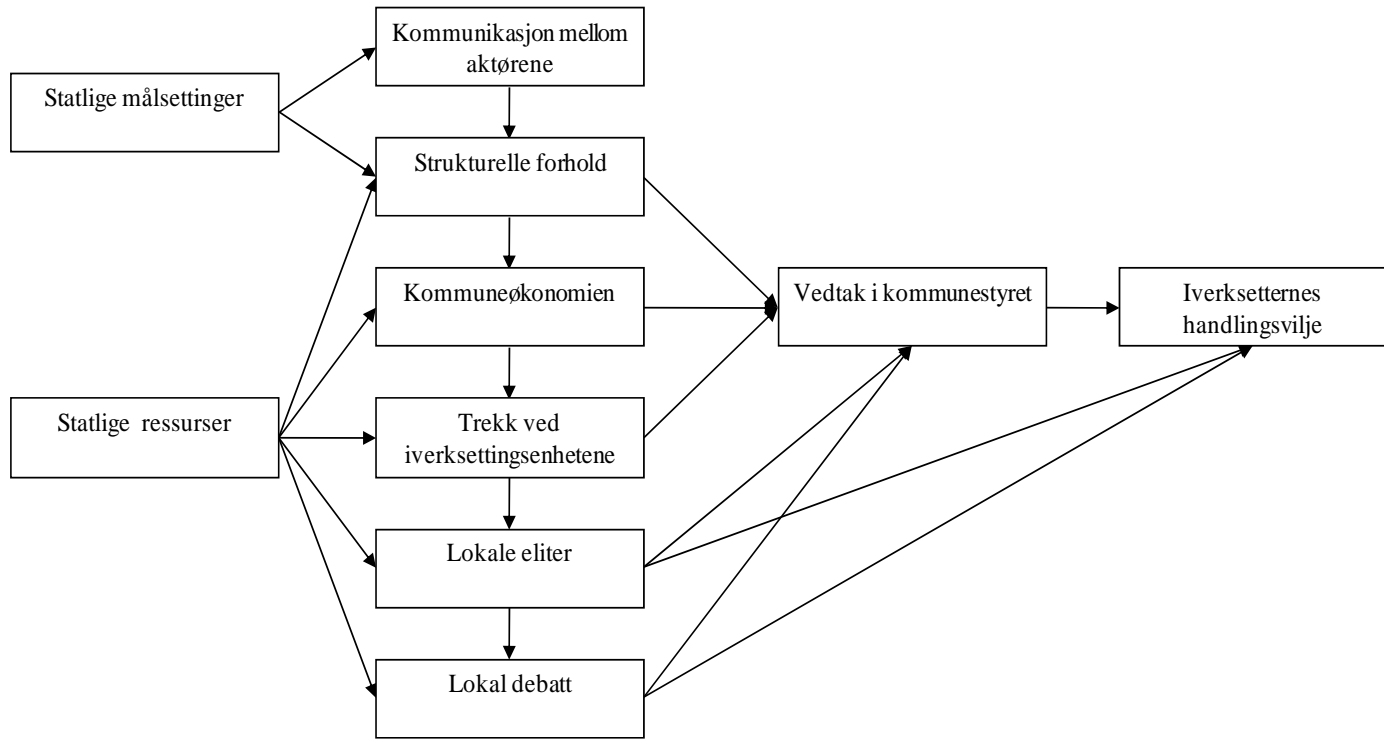
Barrett og Fudge (1981: 12) undersøker hvordan lokale involverte aktører forholder seg til vedtatt politikk. Dette kan gjelde både grupper og individer. De påpeker at ikke alle iverksettingsprosesser har klare hierarkiske strukturer, og aktørene i prosessen dermed vil ha ulik grad av autonomi. Forskerne påpeker også at det er viktig at alle aktørene deler felles verdier og mål. Dette er ikke alltid tilfelle, og det vil derfor skje forhandlinger mellom aktørene på statlig og lokalt nivå (Barrett og Fudge 1981: 21). I bosettingsspørsmålet står ikke de lokale iverksetterne i direkte kontakt med politikerne, og bosettingen er frivillig.

Michael Lipsky (1980) bruker begrepet "street-level bureaucracy" om byråkrater på lokalt nivå. De har en helt spesiell rolle ved at de etablerer rutiner, må lære seg å håndtere uventede situasjoner, og slik er med på å påvirke og utvikle policy. Faren er at mangel på ressurser kan skape rutiner som gjør at arbeidet ikke blir utført profesjonelt, eller at de som et ledd i å tilpasse seg, senker forventninger både hos seg selv og brukerne. Lipsky (1980) vektlegger bakkebyråkratens høye idealer som er umulige å utføre i hverdagen. I bosettingsspørsmålet er det bakkebyråkratene som gjennomfører den faktiske bosettingen. De viderebringer sine synspunkter til rådmannens innstilling som legges frem før vedtak i kommunestyret. Deres erfaringer og opplevelser som iverksettere på lokalt nivå, er derfor viktig i et iverksettingsperspektiv. Byråkratiet skal i utgangspunktet være nøytralt, men bruken av skjønn og byråkratens handlingsrom påvirker deres arbeid (Offerdal 2005: 261.) Det er derfor interessant å se på handlingsrommet iverksetterne har, og hva slags betydning dette har.

2.3 Den analytiske modellen

Som et verktøy for å strukturere faktorene jeg mener kan påvirke handlingsviljen til Rygge og Askim kommuner i bosettingsspørsmålet, vil jeg bruke en videreutviklet modell som er basert på Van Meter og Van Horns modell fra 1975. Variablene i den opprinnelige modellen kan være relevante i et kommunalt bosettingsperspektiv. Den inneholder komponenter som belyser statens styringsverktøy i form av målsettinger og ressurser, samt kommunale forutsetninger for iverksetting. Derfor mener jeg den er relevant å bruke i min studie. Modellen ble utformet med mål om å bidra til å identifisere hvilke variabler som kan påvirke gangen i gjennomføringen av et tiltak. Kjellberg & Reitan mener modellen i hovedsak kan bidra til å forklare kommunikasjonsprosessen i gjennomføringen av et tiltak, og evnen til å gjennomføre det – som særlig avhenger av ressurser, sosiale og politiske omgivelser. Sist mener de at modellen har forklaringskraft for deltagerne i prosessen, og for hvilke holdninger og oppfatninger disse har. (Kjellberg & Reitan 1995: 147). Dette er viktige spørsmål som jeg ønsker å stille i min studie. Den opprinnelige modellen er formet som en kausalmodell. Hypoteser om sammenhengen mellom variablene fremsettes, og pilene representerer den antatte kausalretningen.

Den videreutviklede modellen i denne oppgaven brukes for å strukturere nøkkelvariablene som jeg anser som mest relevante for å forklare kommunenes handlingsvilje. Modellen er sammensatt, og pilene skal representere kausale sammenhenger. Det er imidlertid ikke mulig å teste hver enkelt hypotese alene, fordi det ikke er mulig å holde et så stort antall variabler konstant for å teste en hypotese isolert. En modell vil alltid være en forenklet presentasjon av det som søkes belyst. Målet med å bruke denne modellen er derfor å få klarhet i hvilke av variablene som i sterkest grad kan forklare den ulike handlingsviljen Askim og Rygge kommuner representerer, og hva slags iverksetting dette fører til. For å kunne benytte modellen på det empiriske materialet, er operasjonaliseringen av variablene svært viktig. Modellen har, i tråd med Van Meter og Van Horn, et ovenfra-ned-perspektiv. Jeg har derfor valgt å inkludere noen variabler med nedenfra-opp-tilsnitt. Disse er trekk ved iverksettingsenhetene, eliter i kommunen, lokal debatt og behandling i kommunestyret.



Figur 2.2 Videreutviklet analysemodell av iverksettingsprosessen.

Kilde: Van Meter og Van Horn (1975: 463).

2.3.1 Avhengig variabel

Den avhengige variabelen i oppgaven er iverksetternes handlingsvilje. Denne er et uttrykk for kommunens evne og vilje til å bosette flyktninger. I Van Meter og Van Horns opprinnelige modell, kalles denne ”performance.” Dette ordet kan oversettes blant annet til ”yteevne”, ”prestasjon”, eller ”det å utføre visse handlinger.” I oppgaven har variabelen fått navnet handlingsvilje. Handlingsviljen definerer jeg som vedtakene kommunene gjør. Det dreier seg også om å virkeliggjøre bosettingen i tråd med vedtaket. Hvorvidt dette blir fulgt opp, signaliserer kommunens politikk og ønsker på området.

Iverksetterne i oppgaven er administrasjonen og politikerne i de to kommunene. Rådmannen avgir en innstilling på bakgrunn av uttalelser fra faginstanser i kommunen. Det er politikerne som gjør selve vedtaket i siste instans i kommunestyret, men administrasjonen gir anbefalinger før politikernes vedtak. Van Meter og Van Horn identifiserer tre faktorer som særlig viktige for hva som påvirker iverksetternes handlingsvilje; forståelsen av tiltaket, deres syn på tiltakets nytte og verdi, og intensiteten i denne reaksjon (Van Meter & Van Horn

1975). Dette vil altså være nyttige faktorer å belyse i intervjuene med iverksetterne i kommunene.

Variabelen kan måles ved å se på hvordan forespørselen fra IMDi behandles. Ved å snakke både med administrativ og politisk ledelse samt andre ansatte i kommunen som er involvert i bosettingsarbeidet, kan jeg få et godt grunnlag for å vurdere dette.

2.3.2 Uavhengige variabler

Statlige målsettinger

Tiltakets målsettinger er et av utgangspunktene for modellen. Statens målsettinger utgjør sammen med statlige ressurser, de viktigste premissene for kommunene. Dette vil igjen påvirke de kommunale forutsetningene. Det er viktig fra statlig hold å formulere tiltak som beveger seg forbi lovverket eller de generelle linjene vedtatt. Et tiltak kan ha forskjellige målsettinger, fra tiltak hvor det er mulig å formulere en klar målsetting, til sammensatte prosesser, med omfattende og komplekst innhold hvor målet nesten kan forsvinne i det komplekse bildet. Variabelen har et klart ovenfra-ned-perspektiv, ved at den vektlegger så sterkt styring ovenfra. Mangel på klare mål vektlegges av Pressman & Wildavsky (1973) som en hovedgrunn for problemer med iverksetting. Berg (1996) skriver om offentlig forvaltning og kommunalt ansvar i flyktningsspørsmålet: ”All politikk må fortolkes før den kan settes ut i livet. Når politikken formidler doble holdninger, øker dette sjansene for at iverksettingen ute i kommunene vil bli forskjellig” (Berg 1996: 516). Uklare mål vil altså høyst sannsynlig åpne for at man tilpasser politikken lokalt i høyere grad. Det er også viktig å ha i bevisstheten at slike lover og regler kan ha blitt utviklet særlig med tanke på å få positiv respons fra dem som skal iverksette dette.

Operasjonalisert for denne oppgaven, representerer denne variabelen statens målsettinger for bosetting av flyktninger i Norge. Ved å undersøke formelle dokument, lover og rundskriv er det mulig å beskrive målsettingene. Det er i tillegg viktig å undersøke hvorvidt, og hvordan disse oppfattes av iverksetterne. Jeg ønsker å undersøke om informantene i kommunen har en oppfatning av at det finnes mål, og om disse da omfattes som klare og tydelige målsettinger og instruksjoner, eller komplekse og uklare. Informanter fra IMDi er også en del av denne prosessen fordi de har en del av ansvaret for at målene blir kommunisert til iverksetterne i kommunene.

Statlige ressurser

Ressurser kan forstås i vid forstand. De kan være finansielle, eller administrative, som ansatte (Kjellberg og Reitan 1995: 144). Ressursene blir bestemt og gjort tilgjengelige ved politisk behandling, og de blir administrert fra statlig hold. Dersom kommunene anser de økonomiske og administrative ressursene som for dårlige til at det er forsvarlig å gjøre et positivt vedtak om bosetting, kan vedtaket i kommunestyret bli negativt. De er ikke pålagt tiltaket, men blir forespurt om å gjennomføre det. Derfor er tilgjengelige ressurser kanskje enda viktigere her enn i andre sammenhenger hvor kommunene er pålagt et tiltak, og ikke kan avgjøre selv. Integreringstilskuddet er den viktigste økonomiske ressursen staten tilbyr kommunene. Integreringstilskuddets relevans trekkes frem også i flere tidligere studier, blant annet hos Friberg og Lund (2006), Steen (2009) og Perduco (2009).

Operasjonalisert, vil det være viktig å undersøke informantenes oppfatning av integreringstilskuddets betydning for bosettingsarbeidet. Dette tilskuddet er av en betydelig størrelse, og man kan anta at det derfor vil påvirke kommunens handlingsvilje på feltet. Det vil være interessant å se om disse pengene øremerkes for bosetting og integrering i kommunebudsjettet. Tilskuddet kan ha påvirkning på antall ansatte som driver med integreringsarbeid og bosetting av flyktninger i kommunen. Samtidig trenger ikke antall ansatte og administrativ organisering være bestemt av tilskuddet, men kan ha andre årsaker. Alt dette er derfor relevant å undersøke. Informantenes oppfatning av de administrative ressurser i form av ansatte hos IMDi, er også viktig å belyse.

Kommunikasjon mellom aktørene

Som det vil bli beskrevet ytterligere i oppgaven, er bosetting av flyktninger en prosess med aktører på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Kommunikasjonsflyten mellom disse – både vertikalt og horisontalt – påvirker iverksetting, og det er viktig at iverksetterne har klart for seg hva og hvordan noe skal iverksettes. Van Meter og Van Horn (1975) vektlegger hvor viktig hierarkiet er, med klare krav til hva som er forventet av iverksetterne. Dette beskriver en typisk ovenfra-ned–holdning. Derfor vil det være interessant å undersøke hvordan den hierarkiske organiseringen fungerer i praksis, og hvor viktig aktørene anser dette for å være i forhold til bosettingsarbeidet. Videre forventes iverksettingsprosessen som tidligere beskrevet, å være avhengig av aktørenes forståelse av tiltakets mål, og hvilke ressurser som tilbys, og i denne forbindelse er det også viktig med god kommunikasjon. Kjellberg og Reitan

(1995) peker på at iverksetting gjennom statens eget organ vil gå smidigere enn iverksetting gjennom den desentraliserte forvaltningen, altså det kommunale apparatet.⁷

Det betyr at kommunikasjonen mellom aktørene må belyses. IMDi, både sentralt og regionalt, Rygge og Askim kommuner, samt KS og Husbanken, vil kartlegges. Det er også viktig å få innblikk i den horisontale kommunikasjonen mellom IMDi, KS og Husbanken som aktører på nasjonalt nivå. Videre blir det viktig å få kjennskap til den horisontale kommunikasjonen mellom de ulike aktørene i kommunen, både de som er involvert politisk, og de som er administrativt tilsatt. Dette forholdet kan være viktig for hvordan iverksettingsprosessen foregår. I begrepet kommunikasjon legges det særlig vekt på samhandling og informasjonsutveksling.

Et kjennetegn ved den nye bosettingsmodellen var at bosetting skulle være et kollektivt regionalt ansvar. Dette betyr at kommunene i en region skulle samarbeide om å bosette alle flyktningene som var vedtatt (Friberg og Lund 2006: 77). Etersom Rygge og Askim ligger i samme region, vil det være interessant å finne ut om dette blir gjort, og om kommunene vektlegger dette.

Strukturelle trekk i kommunen

Med denne variabelen søker jeg å belyse allmenne forhold i kommunen som kan påvirke utfallet av vedtaket om bosetting. Det er grunn til å tro at slike faktorer kan påvirke en behandling i kommunestyret. Selv om hver enkelt av disse faktorene kan ha begrenset betydning, mener jeg det er grunn til å tro at de som helhet kan bety noe for kommunenes handlingsvilje.

Boligstrukturen i kommunen er viktig når flyktningene skal bosettes. Boligmarked og tilgang på kommunale boliger er et gjennomgående tema i tidligere studier av bosettingsarbeidet i Norge. Studiene utført av Friberg og Lund (2006), Ibenholt og Bakli (2008), Hanche-Dalseth m.fl. (2009) og Thorshaug m.fl. (2009), peker alle på at en av de mest sentrale flaskehalsene er tilgangen på boliger i kommunen, og hva slags boliger kommunen har å tilby. Ibenholt og Bakli (2008) konkluderer blant annet med at mange kommuner har et forbedringspotensial når det gjelder å tenke kreativt. Kommunenes kjennskap til Husbankens tilskuddsordninger er avgjørende. Dette vil belyses nærmere i variabelen kommunikasjon mellom iverksetterne.

⁷ En nærmere redegjørelse for forholdet mellom kommune og stat, vil bli gitt i kapittel fire.

Arbeidsmarkedet i kommunen er en annen faktor som inngår blant strukturelle trekk i en kommune. Det påvirkes av mange faktorer, som landets økonomiske tilstand, nærhet til større byer og arbeidsløshet i kommunen. Nedgangstider i arbeidsmarkedet genererer vanligvis negative holdninger til innvandrere på arbeidsmarkedet (Blom 2009: 20). I september 2008 kom finanskrisen for alvor til syne i Norge. Selv om krisen fikk mindre omfang i Norge enn i mange andre land, påvirket den også oss. Hance-Dalseth m.fl. (2009) viser at et generelt godt boligmarked i regionen ikke nødvendigvis betyr godt arbeidsmarked for flyktninger (Hanche-Dalseth 2009: 10). I ”Lov om introduksjonordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere,” står det at programmet skal inneholde praksisplass eller jobbtilbud. Det kan være vanskelig for kommunen å finne praksisplasser, og dermed kan kommunens politikere og ansatte i flyktningtjenesten se på dette som en begrensning.

Andel av befolkningen med innvandrerbakgrunn samt sekundærttilflytting til kommunen, anser jeg som strukturelle trekk ved kommunen. Mange kommuner særlig på Østlandet opplever høy grad av sekundærttilflytting, og har høy innvandrerandel i forhold til folketallet i kommunen. Dette kan medføre at de er mer restriktive med å ta imot og bosette nye flyktninger. Steen (2009) viser at høy andel ikke-vestlige innvandrere i kommunen har en negativ innvirkning på vedtak i kommunestyret. Shakars (2009) studie om Oslo kommunes handlingsvilje i bosettingsspørsmålet viser at høy sekundærtflytting kan ha negative konsekvenser for bosettingsvedtaket i kommunen. Samtidig viser Friberg og Lunds (2006: 104, 100) evaluering av den nye modellen for bosetting som ble innført i 2002, at graden av sekundærtflytting har avtatt. De nye kohortene med bosatte flyktninger viser så langt en større grad av bofasthet.

Når det gjelder bosetting av enslige mindreårige, er det i noen kommuner uttrykt skepsis i forhold til om disse har blitt sendt som såkalte ankerbarn. Dette er barn som sendes som migranter til andre land, og hvor foreldrene i etterkant søker familiegjenforening, hovedsakelig på grunn av økonomiske og ikke humanitære motiv. Dersom det kommer flyktninger gjennom disse ordningene, vil ikke kommunen få økonomisk støtte fra staten på samme måte. Pettersen (2007) har undersøkt gjenforening mellom foreldre og enslig mindreårige i perioden 1995-2006, og finner at svært få av disse har fått sine foreldre til Norge. Reglene for familiegjenforening endret seg og ble strengere i denne perioden, men det er allikevel få som har fått gjenforening, og de fleste som har søkt og fått det var under tolv år

da de ble bosatt i Norge. Pettersen peker på at det er vanskelig å si noe om disse er såkalte ankerbarn fordi man ikke vet noe om bakgrunnen til disse (Pettersen 2007).

Operasjonalisert vil derfor den faktiske boligsituasjonen i kommunen være viktig å få oversikt over, samt å finne ut om kommunen har kjennskap til Husbankens støtteordninger. Det vil bli relevant å få klarhet i om dette vektlegges som en faktor i bosettingsarbeidet. Det samme gjelder for arbeidsmarked og innvandrерandel i kommunene.

Kommuneøkonomien

Kommunens økonomi tilføres modellen som en egen variabel. Dette på bakgrunn av tidligere studier som viser at kommuneøkonomien har stor betydning for et positivt eller negativt vedtak på bosetting (Ibenholt og Blakli 2008, Thorshaug m.fl., Thorjussen 2009).

Tilgjengelig statistikk om kommunens økonomi og historikk vil være relevant å undersøke. Det vil også være relevant å undersøke informantenes egen oppfatning av kommunens økonomi, og integreringstilskuddet som bidrag i denne.

Trekk ved iverksettingsenhetene

Van Meter og Van Horn (1975) anbefaler at forskjellige trekk ved iverksettingsenhetene bør undersøkes, som grad av hierarkisk kontroll, organisering, antall ansatte og andre tilgjengelige ressurser. Van Meter og Van Horn anbefaler å få et helhetsinntrykk av organisasjonen i den grad det er mulig. Her er både formelle og uformelle forhold og strukturer viktig.

Organiseringen av enheten(e) som driver med flyktingarbeidet varierer fra kommune til kommune. Kommuner som driver parallelt løp med språkopplæring og yrkespraksis har større mulighet for å få jobb (Djuve og Kavli 2000: 126). Dette kan påvirke iverksettingen.

Noen steder organiserer man fortsatt flyktingarbeidet som som en særomsorg. I andre kommuner har man valgt å la det ordinære apparatet ta ansvaret, supplert med noen øremerkede stillinger fordelt på ulike etater. I andre kommuner igjen er det svært utydelig hvem som gjør hva, eller om det i det hele tatt er noen som har ansvar for å ivareta flykting- og innvandrерgruppas interesser (Berg 1996: 516).

I tråd med Lipsky (1980) vil jeg spesielt vektlegge bakkebyråkratene i kommunene. Det er disse som skal utføre det som vedtas i kommunen. Thorshaug m.fl (2009: 41) finner at ansatte i flyktingtjenesten føler at det er viktig med støtte fra kommuneledelse og politikere. Dette er

særlig avhengig av den politiske ledelsen i kommunen. Støtte herfra gjør det enklere å få gjennomslag for ønsker, og bosettingsarbeid blir en prioritert oppgave for kommunen. Dette vil igjen føre til at man får motiverte ansatte i flyktningtjenesten. Brunvatne (2006) peker på at flyktningkonsulenter og helsearbeidere som jobber med flyktninger kan oppleve arbeidet sitt som ensomt. De er det viktigste bindeleddet mellom flyktningen og alle andre instanser i det norske samfunnet. Mangel på faglig støtte kan oppleves utmattende (Brunvatne 2006: 294). Som førstelinjetjeneste kan man oppleve språklige kommunikasjonsproblemer, at brukerne har dårlig psykisk helse og at det er usikkerhet knyttet til fremtidsplanene. For å være en aktiv bruker bør man ha god "byråkratisk kompetanse" – som innebærer innsikt i forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å forstå sin sak i forhold til byråkratiet. Nyankomne flyktninger har sjelden dette. Med nye ordninger som introduksjonsprogrammet har frontlinjebyråkratene fått økt makt, fordi makten har blitt desentralisert og handlingsrommet for bruk av skjønn er utvidet. Dette vil med stor sikkerhet bety at situasjoner løses på forskjellige måter (Djuve og Kavli 2007).

Jeg vil se på kommunenes organisering her, og da særlig i de enhetene i kommunen som driver med flyktning- og integreringsarbeid. Ledelsen i kommunen og organisering er også viktig. Politikernes befatning med denne organiseringen kan være relevant. Oppsummert betyr altså dette at det vil være viktig å få innblikk i alle deler av organisasjon og struktur. Å trekke slutninger om organisasjonen som helhet kan være vanskelig da jeg bare har gjort intervjuer med noen ansatte. Men i den grad det er mulig vil jeg forsøke å få et inntrykk av formelle og uformelle strukturer, herunder kontroll, styring og miljø. Dette har et klart nedenfra-opp-perspektiv. Bakkebyråkratene har et betydelig handlingsrom, og deres arbeid og erfaringer kan påvirke kommunens handlingsvilje. Operasjonalisert vil det her være viktig å intervjuer de som jobber tettest på flyktningene, for å få klarhet i ovennevnte forhold.

Lokale eliter

Denne variabelen søker å kaste lys over om eliter i kommunen har stor påvirkningskraft. Robert Dahl (1961) har drøftet elitebegrepet i sin studie av lokalmakt i en liten by i USA. Han pekte på spesialisert makt og lederskap i samfunnet, med lokale ledere – en elite - innen forskjellige grupper. "Lederskap" ble definert som mulighet til å ta initiativ til eller stoppe et tiltak. Lederne kunne ha ulike forbindelser med hverandre, og i tilfeller hvor ulike interesser kolliderte, kunne det i siste instans være velgerne som avgjorde. Videre pekte Dahl på at

ordførere og politisk ledelse må være lydhøre overfor andre grupper i samfunnet. Dahls metodiske fremgangsmåte har noen likheter med denne studien, og hans definisjon av eliter kan brukes i denne studien (Offerdal 2005: 90-91). Freeman (2004) fremmet en teori på bakgrunn av en studie gjennomført i USA, hvor han fant ut at økonomiske makteliter lukker beslutningsprosesser og løfter dem ut av den politiske prosessen. Innvandrings- og integreringsspørsmål er et tema som befolkningen engasjerer seg i, og dette er eliten klar over. Dermed kan de ønske å lage en arena slik at denne beslutningsprosessen blir skjermet. Freemans bidrag er imidlertid mest relevant for prosesser i forhold til næringslivet og politikkområder som faktisk kan løftes ut av den offentlige debatt.

Statham (2003) skriver om politiske entreprenører i den offentlige debatt. Han finner at britiske myndigheter i stor grad kan styre befolkningens opinion ved at befolkningen tillegger egne opplevelser og erfaringer i en kontekst som er bestemt av myndighetene. Dette betyr at han i noen grad går mot Freemans teori om eliter, og peker på at også myndighetene har en sterkere rolle i debatten. Argumentasjonen lederskapet da legger opp til, er derfor av stor viktighet. Steen (2009) påpeker at å vektlegge kommunal egen nytte i forhold til bosettingsspørsmålet, vil være viktig i en slik argumentasjon.

I bosettingsspørsmålet er det ikke like aktuelt å flytte den politiske beslutningsprosessen ut av den offentlige debatt, da det skal behandles i kommunestyret. Men måten eliten opptrer på legger premisser og føringer for den lokale debatten. Formell og uformell makt derfor viktig, og både Statham, Freeman og Dahls bidrag er nyttige som en analyseramme.

Operasjonalisert, kan kommunens rådmenn og kommunalsjefer defineres som elite. Videre kan sentrale kommunepolitikere også være elite. Det er altså to typer eliter det er snakk om i denne oppgaven – det kommunale lederskapet i form av rådmann og ordfører, og politiske entreprenører. Jeg vil forsøke å få innblikk i om det er sterke interessegrupper i kommunene som påvirker arbeidet. Deres argumentasjon er derfor spesielt viktig å undersøke. Samlet vil det være viktig å undersøke hvilken mulighet disse aktørene har til å påvirke innstillingen som legges frem for kommunestyret.

Lokal debatt

Jeg ønsker å undersøke hvordan bosettingsspørsmålet på lokalt nivå diskuteres i kommunene. Derfor undersøkes befolkningens mening i bosettingsspørsmålet, kommunens tidligere

erfaring med bosetting og integrering – slik det er oppfattet av politikere, administrasjon og befolkning – og ikke minst politikernes argumentasjon. Politisk forhistorie har innvirkning på gjennomføring av et tiltak, og lokalpolitikernes debatt er derfor viktig å undersøke (Van Meter og Van Horn 1975: 458).

Det er grunn til å tro at tidligere erfaring med integrerings- og flyktningarbeid vil kunne påvirke vedtaket om å ta imot flyktninger. Tidligere erfaring kan bety mye for tankene om hva bosetting av flyktninger innebærer. Dette vil kunne påvirke både administrative og politiske aktører. Dette er i tråd med nedenfra-opp-forventninger. Blant mange kommuner, er det ønsket å bosette overføringsflyktninger fremfor andre flyktninger. Overføringsflyktninger har mer behov for oppfølging enn andre grupper, og er en vanskelig gruppe å få ut inn på arbeidsmarkedet. Samtidig er de en innvandrerguppe som får svært mye oppfølging av norske myndigheter (Aalandslid 2008: 7).

Steen (2009) viser at det etter kommunevalget i 2007 var et flertall for ”nokså uenig” eller ”helt uenig” i at kommunen skulle ta imot flere flyktninger. I en SSB-undersøkelse om holdninger til innvandrere fra 2009, er ett trekk gjennomgående for befolkningens syn på innvandrere. Mennesker i tettbygde strøk med over 100 000 innbyggere og særlig i fylkene Oslo og Akershus, er gjennomgående mer liberale i holdningene til innvandrere, enn de i spredtbygde strøk (Blom 2009). Rygge og Askim er spredtbygde strøk med sine drøye 14 000 innbyggere. Allikevel vil jeg påstå at kommunene med deres beliggenhet nær andre større byer, har mer av en karakter som ligner tettbygde strøk. Steen (2009: 332) fant at kommunestørrelse ikke har sammenheng med holdninger til om man skal ta imot innvandrere til sin egen kommune. Derimot har innvandrerandel i kommunen fra før, betydning. Det kan se ut til at holdning til innvandrere og holdning til bosetting er to ulike ting. Det er usikkert hvorvidt flyktningene hører til kommuner som er mer positive til innvandring enn andre, men innvandreandel i kommunen fra før, har antageligvis betydning. Mediebildet bidrar også til folks meninger, og dersom media skaper et bilde av en særlig økning av flyktninger til landet, kan dette gjøre noe med lokalbefolkningens syn på innvandring (Steen 2008: 59).

Steen (2008: 58) peker på hvordan kommunepolitikerne står i et krysspress mellom lokalsamfunnet og velferdsstaten. Lokalsamfunnet ønsker en kommune som legger vekt på tradisjon og stabilitet, mens velferdsstaten forventer solidaritet til statlig politikk og dermed en endring i kommunene. Frp er partiet som har markert seg som de sterkeste motstanderne av økt innvandring (Steen 2008: 61). Man kan anta at kommunestyrer med sosialistisk flertall er

mest positive til å bosette, men dette er ikke alltid tilfelle. Også Ap har i flere kommuner vært restriktive til bosetting. Steen mener at en mulig forklaring er at Frp og Ap på en del områder kjemper om de samme stemmene.

Steen (2009) har, på bakgrunn av en gjennomgang av mediedebatten i lokalaviser og lokal-TV i norske kommuner høsten 2008, utviklet en typologi på hvordan kommunelederne argumenterer. I debatten undersøkte han uttalelser fra rådmann eller ordfører. På bakgrunn at dette er det utviklet en argumentasjonstypologi med fire muligheter: avvisende symbolsk eller avvisende instrumentell argumentasjon, samt imøtekommende symbolsk og imøtekommende instrumentell argumentasjon. Typologiene går ut på om man begrunner vedtak eller avslag med symbolske forklaringer, basert på etnisk-tradisjonelle argumenter, eller instrumentelle forklaringer basert på praktiske forklaringer som budsjett, boliger og arbeidsmarked.

Operasjonalisert, ønsker jeg å undersøke den brede debatten i kommunen, og altså gå utover elitefokuset som beskrevet tidligere. Jeg vil drøfte politikernes utsagn og argumentasjon opp mot typologien. Politikernes debatt er viktigst i denne variabelen. Videre er befolkningens mening viktig, og denne kan jeg få et inntrykk av blant annet gjennom å lese leserinnlegg i aviser.

Vedtak i kommunestyret

Det endelige vedtaket om bosetting gjøres i kommunestyret eller bystyret, altså av lokalpolitikere i kommunen. Beslutningen tas på bakgrunn av rådmannens innstilling, som er utarbeidet på bakgrunn av alle eller noen av variablene i modellen. Samtidig kan politikernes personlige overbevisning, preferanser og bakgrunn være avgjørende for hva man stemmer.

Operasjonalisert betyr dette at vedtakene skal undersøkes i sammenheng med politisk sammensetning. Jeg vil se på om skiftende politisk styre har påvirket vedtakene i perioder. Debatten i kommunestyrene og politikernes argument, drøftes i variabelen "lokal debatt." Kommunestyret kan vedta noe helt annet enn administrasjonens innstilling. Kommunens vedtak er plassert som siste instans før variabelen handlingsvilje, nettopp fordi de er kommunestyret som til syvende og sist tar denne avgjørelsen.

2.3.3 Forventninger om empiriske utfall

Det er vanskelig å skulle forutsi hva som kan påvirke handlingsviljen i de to kommunene, men jeg vil allikevel formulere noen empiriske forventninger, på bakgrunn av de faktorene som er redegjort for så langt.

Jeg antar at politisk sammensetning i kommunestyret, vil ha mye å si for vedtaket. De ulike partiene er kjent for ulike standpunkt her, og bosettingssaken er en del av asyl- og integreringspolitikken i Norge, et felt som er kjent for å skape diskusjon og uenighet. Jeg vil derfor tro at dette kommer til syne også her. En av Van Meter og Van Horn (1975) sin hovedforventninger, er at iverksettingsprosessen vil avhenge av grad av enighet omkring tiltaket, og ved stor uenighet blant politikerne, kan man forvente en mindre smidig prosess. Jeg antar derfor at lokal debatt i kommunen vil ha betydning, og at dette vil påvirke kommunenes handlingsvilje.

I ovenfra-ned-perspektivet forventes det at iverksetting vil avhenge av forutsetningene på statlig nivå. Jeg forventer at statlige målsettinger for bosettingsarbeidet og iverksetternes oppfatning av disse vil ha betydning. Det samme gjelder ressurser. Integreringstilskuddets relevans er understreket i veldig mange lignende studier på området, og særlig for Rygges del forventer jeg derfor at dette kan være en forklaring på vedtak som er gjort, da de ikke har bosatt på mange år. Videre kan det tenkes at kommunikasjon omkring tiltaket vil kunne ha betydning.

Jeg forventer at det finnes eliter i kommunene, enten blant det kommunale lederskapet eller såkalte politiske entreprenører, som har betydning for bosettingsarbeidet. Kryvi (2008: 102) fant ut at lokale ledere hadde betydning for vedtaket i sin studie, og jeg forventer at det samme kan gjelde her. Videre antar jeg at boligsituasjon og tilgang på hus, vil påvirke kommunestyrets vedtak i høy grad. Dette er naturlig, da det er en helt klar forutsetning for å kunne bosette. Særlig i Rygge vil dette bli relevant å undersøke.

Nedenfra-opp-perspektivet har fokus på bakkebyråkratene i kommunen. Deres arbeid kan påvirke de videre vedtak kommunen gjør. Jeg forventer derfor at bakkebyråkratenes erfaring i begge kommuner, ha hatt betydning for vedtakene kommunen gjør. Dette henger sammen med Barret og Fudges teori om at iverksettingen vil avhenge av om sentrale og lokale aktører deler samme mål og mening.

3 Metode og forskningsdesign

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for valg av forskningsstrategi og forskningsdesign i oppgaven. Disse valgene er viktige fordi de legger premissene for hva slags analyser man kan foreta, og hvilke slutninger som kan trekkes fra de empiriske funn. Jeg vil derfor drøfte mulighetene og begrensningene disse valgene har fått for denne oppgaven. Jeg vil beskrive sentrale punkter i forskningsprosessen, og begrunne valgene jeg har tatt underveis. Tilslutt vil jeg drøfte oppgavens reliabilitet og validitet.

Opgaven benytter seg av kvalitative data. Enhver studie står overfor utfordringen med å velge kilder som ikke skaper systematiske skjevheter i undersøkelsen. Kvalitativ metode er en innsamlingsmetode som er sensitiv til den sosiale konteksten. Samtidig gir metoden rom for analyse og forklaring med forståelse for kompleksitet og detaljer (Ringdal 2001). Denne studien er i hovedsak basert på intervjuer, men støtter seg også på andrehåndsinformasjon i form av forskjellige typer skriftlig materiale. En kvantitativ oppgave ville ikke ha gitt det meningsinnholdet jeg har søkt i denne oppgaven. Jeg har gått i dybden og søkt etter refleksjoner og tanker, samt søkt å kartlegge kausale sammenhenger.

I henhold til King m.fl. (1994: 26) bør all samfunnsforskning være kumulativ, det vil si et kollektivt prosjekt der forskere bygger videre på hverandres arbeider. Min oppgave kan sies å være et slikt type prosjekt. Det er tidligere skrevet tre masteroppgaver som undersøker lignende forhold i norske kommuner. Forskningsspørsmålet har blitt formulert i tilknytning til teorien som er brukt i oppgaven og i tilknytning til eksisterende forskning på feltet. Forhåpentligvis vil min oppgave kunne bidra til å videreutvikle kunnskap på dette området.

3.1 Om case

Gerring (2007: 20) definerer en casestudie slik: "(...) the intensive study of a singel case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)." Yin (2003: 1) fremhever casestudien som godt egnet når det stilles spørsmål som hvordan (hvilken) og hvorfor. En casestudie kan brukes til å samle inn data relatert til individer, grupper, organisasjoner og ikke minst sosiale og politiske fenomener.

Casestudien er med andre ord godt egnet for å gi dybdeforståelse av fenomenet som skal studeres, noe som ikke ville vært mulig dersom analysen hadde rommet et stort antall enheter.

Videre peker Yin (2003: 12) på at casestudien er godt egnet dersom man ønsker å få innsikt i prosesser i forbindelse med avgjørelser. Denne casestudien kan sies å være et eksempel på dette, da jeg ønsker å undersøke avgjørelser tatt i kommunene i forbindelse med bosettingsspørsmålet.

3.1.1 Komparative casestudier

Den komparative metode er en forskningsstrategi som søker å finne empiriske sammenhenger mellom variabler i flere enkeltstående case. Komparative casestudier gjør at man kan si noe mer om sammenheng mellom variabler i studien, men det er allikevel ikke på samme måte som statistiske undersøkelser. Utvelgelsen av enheter i oppgaven er derfor viktig. Enhetene i oppgaven er norske kommuner, og det analytiske fokuset er en analyse av den politiske og administrative prosessen som foregår i kommunene, i forhold til bosetting av flyktninger. Funnene som gjelder disse kommunene kan ha overføringsverdi til andre norske kommuner.

Det er viktig å ha et bevisst forhold til svakhetene ved denne metoden. Lijphart (1971) har kommet med sentrale bidrag på dette feltet. Han mener det sentrale problemet ved denne metoden er ”many variables, small number of cases” (Lijphart 1971: 685). Videre peker han på problemet ved at man i en slik studie ikke har mulighet til å holde variabler konstant for å teste sammenhengen mellom enkelte variabler (Lijphart 1971: 684). Lijphart (1971) anbefaler at man benytter seg av statistisk metode fremfor kvalitativ metode. Et alternativ er å gjennomføre en casestudie med kvalitativ metode som en forstudie til en større statistisk undersøkelse. Dersom man allikevel ønsker å gå videre med en kvalitativ casestudie, kommer Lijphart med fire anbefalinger til valg av case. Dette vil minske faren for problemer med validitet. Disse anbefalingene vil bli drøftet opp mot min oppgave.

Først anbefales det å øke antall case (1971: 686). I min studie undersøker jeg to case. Dette antallet er valgt av flere grunner. Oppgavens omfang er en av disse, flere enheter ville ha begrenset min mulighet til å gå i dybden i hver kommune. Et annet aspekt er ressurser og tid. Jeg har reist flere turer til kommunene for å gjennomføre intervjuer, og det har tatt tid både å gjennomføre disse, avtale tider, finne sentrale informanter og å bearbeide intervjuene. Å orientere seg og kartlegge enda en kommune hadde blitt for omfattende for denne oppgaven. Mine funn kan settes i sammenheng med funnene som er gjort i de tidligere studiene på området (Kryvi 2008, Thorjussen 2009, Shakar 2009).

Lijpharts andre anbefaling, går ut på å slå sammen variabler som skal brukes i analysen (1971: 687). I denne oppgaven har jeg fremfor å slå sammen variabler, valgt å tilføye variabler til analysemodellen. Dette er fordi jeg ønsker å analysere det empiriske materialet i lys av begge hovedperspektivene innen teori om iverksetting. Analysemodellen i oppgaven er basert på Van Meter & Van Horn (1975), som kan plasseres innen ovenfra-ned-retningen. Derfor har det vært viktig å tilføre variabler fra nedenfra-opp-retningen til modellen.

Den tredje anbefalingen, er å fokusere på sammenlignbare case (Lijphart 1971: 687). Her bør man altså velge case strategisk. Gerring (2007: 90) lanserer forskjellige utvelgelsesstrategier, og blant disse er "most similiar-design" og "most different-design." Disse kan brukes avhengig av om man skal forklare et likt eller et ulikt utfall. Dersom man skal forklare en variasjon bør man benytte "most similar-design", og dersom man skal forklare en likhet bør man benytte "most different-design."

I denne undersøkelsen er det et ulikt utfall jeg skal undersøke. Askim er en kommune som har markert seg ved å svare ja på IMDi anmodninger hvert år. Rygge har ikke bosatt flyktninger etter avtale med UDI/IMDi siden 1995. De har likheter blant mange sentrale nøkkeltall. Innbyggertall og areal er blant annet nesten helt likt, og kommunene ligner demografisk og historisk. Enhetene ble valgt ut fra forskningsmessig interesse, etter innspill fra veileder og IMDi. En ekstra bonus, var at flere av informantene underveis nevnte at kommunene pleier å sammenligne seg med hverandre i mange ulike sammenhenger ellers. Dette gjorde at jeg ble enda tryggere på at kommunene var godt egnet for sammenligning, og et "most similiar-design."

I tabellen nedenfor presenteres sentrale tall for de to kommunene.

Tabell 3.1 Nøkkeltall for Rygge og Askim kommuner

	RYGGE	ASKIM
Fylke	Østfold	Østfold
Areal	69,8 km ²	67,6 km ²
Innbyggertall per 1.1.2010	14 293	14 864
Andel bosatt i tettbygde strøk	88 %	88 %
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	0,8%	4 %
Frie inntekter pr innbygger	28 289	27 704
Registrerte arbeidsledige i kommunen	1,5 %	2 %
Andel personer med innvandrerbakgrunn, ikke-vestlig⁸	6,3 %	12 %
Ordfører i siste valgperiode	Arbeiderpartiet	Arbeiderpartiet

Kilde: SSB 2010.

Tabellen viser at kommunene har mange sentrale likhetstrekk. Allikevel er det også ulikheter her, blant annet at andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn er mye større i Askim. Det er derfor vanskelig å oppfylle vilkårene for denne strategien fullstendig. Det er også viktig å være oppmerksom på at det kan finnes mange grunner til et ufall, og at det er sammensatte faktorer som har ført til kommunenes handlingsvilje.

Lijpharts fjerde anbefaling, er å finne case som er "comparable." Med det menes det å konsentrere analysen rundt noen nøkkelvariabler, som man mener er avgjørende for korrelasjonen man undersøker (1971: 690). I henhold til forventningene i teorikapittelet, ønsker jeg å konsentrere min analyse rundt disse variablene: målsettinger, ressurser, boligtilgang (strukturelle forhold), eliter i kommunen, lokal debatt og behandling i kommunestyret.

⁸ Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia.

3.2 Datagrunnlag

Analysen i oppgaven er basert på funn i form av intervjuer og skriftlige dokumenter. Det har vært nødvendig å basere mye av oppgaven på muntlige klider, da det først er slik man kan få et inntrykk av hva sentrale aktører tenker i arbeidet.

3.2.1 Intervju

For å undersøke kommunene har jeg tatt utgangspunkt i kvalitative intervju. Forskeren bør ha forhåndskunnskap om temaet før intervjuene starter. Kvale (2001) anbefaler også at man formulerer hvorfor intervjuet skal foregå, og hvilke intervjuteknikker som er aktuelle. Han anbefaler også at intervjueren på forhånd har tenkt gjennom hvordan intervjuene skal analyseres.

Intervjuene som har blitt gjort, har vært semistrukturerte. Slike intervju kan karakteriseres å være en mellomting mellom uformelle samtaler og strukturerte intervju. Jeg tok utgangspunkt i en intervjuguide ved hvert intervju. Intervjuguiden ble skrevet med utgangspunkt i analysemodellen som ble presentert i teorikapittelet. Intervjuguiden var først og fremst ment som en rettesnor og spørsmålene ble ikke alltid stilt i samme rekkefølge og med nøyaktig samme ordlyd. Jeg startet alle intervjuene med et introduksjonsspørsmål, hvor informanten fortalte om arbeidet sitt, og dens rolle i bosettingsarbeidet. Etter noen intervjuer ble jeg tryggere på situasjonen og følte i større grad at jeg kunne føre intervjuene i form av strukturerte samtaler. Jeg sjekket underveis og mot slutten at jeg hadde kommet gjennom alle spørsmålene jeg ønsket å stille.

Jeg har foretatt 20 intervjuer. Av disse foregikk 14 med diktafon og 6 uten diktafon. De fleste intervjuene foregikk på informantens kontor eller på et møterom, uten andre tilstede. På disse intervjuene var settingen rolig, uten forstyrrende lyder i bakgrunnen. Kvaliteten på lyd materialet var god. I tilfellene hvor jeg ikke brukte diktafon, var det fordi intervjuet foregikk på et støyende sted eller fordi det var andre personer i rommet også, som i en resepsjon eller en kantine. Da fant jeg det ikke hensiktsmessig å bruke denne, men jeg tok detaljerte notater gjennom hele intervjuet, og renskrev dette raskt etter at intervjuet ble foretatt. Jeg følte at antallet informanter var tilstrekkelig for å kunne besvare problemstillingen, og at alle informantene var viktige for å få dannet et så komplett bilde som mulig. Intervjuene tok mellom 25 minutter og to timer. I utgangspunktet ønsket jeg også å

intervjue Husbanken. Jeg møtte vennlighet her, men fikk ikke napp hos min kontaktperson i forhold til å avtale et intervju. Etter gjentatte henvendelser ga jeg opp, og baserte meg på de andre informantenes uttalelser og skriftlig informasjon her.

Jeg transkriberte opptakene raskt etter hvert intervju. Det er grunn til å problematisere transkribering av intervjuer. Transkribert materiale er kunstige konstruksjoner av kommunikasjon fra muntlig til skriftlig form (Kvale 2001: 102, 116). Dette betyr at materialet forflyttes fra en kontekst til en annen, og det betyr igjen at vurderinger og beslutninger kan ha blitt gjort fra min side i arbeidet med materialet. Det kan i tillegg bli lett å glemme samtalen og intervjuet som faktisk skjedde – og betrakte transkripsjonen som skriftlige data. Man må derfor ikke glemme at intervjuet er del av en sosial interaksjon (Kvale 2001).

3.2.2 Dokumentanalyse

I tillegg til intervju har jeg benyttet meg av dokumentanalyse. De viktigste valgene i forhold til dokumentanalyse er knyttet til hvilke dokumenter man velger ut, og hva slags troverdighet disse dokumentene har. Det er viktig å være observant på at man behandler sekundærdata, og at kildene opprinnelig kan være produsert for et annet formål enn man bruker det til. Det er dessuten viktig å være observant på tidsperspektivet med tanke på når dokumentet ble skrevet, og ikke minst å forsikre seg om at kilden er pålitelig (Jacobsen 2005: 166). Dokumentundersøkelser er godt egnet når det er umulig å samle inn primærdata eller når man ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en hendelse. Det kan også være godt egnet dersom det er vanskelig å få tak i en person eller informanten ikke lenger eksisterer, eller når man ønsker å få tak i hva andre mennesker har sagt og gjort i for eksempel en debatt (Jacobsen 2005: 165).

Datagrunnlaget for dokumentanalysen er hovedsakelig sakspapirer og protokoller fra behandling i kommunestyrene. Videre er det brukt stortingsmeldinger og forskjellige offisielle dokument fra IMDi. Jeg har dessuten gått gjennom de to lokalavisenes dekning av debatten og lest leserinnlegg. Det har også vært naturlig å se på de tidligere masteroppgavene på feltet. I noen kommuner gjør man opptak av kommunestyredebuttene slik at innbyggerne skal kunne følge disse. Det har ikke blitt gjort i disse kommunene, bortsett fra ved kommunestyremøtet i Askim i 2010. Allikevel mener jeg at jeg har fått et godt inntrykk av

prosessen, fordi sakspapirene er detaljerte, samt at jeg har intervjuet mange politikere. Jeg har forsøkt å studere alle typer dokumenter med de ovennevnte faktorer i bakhodet.

3.3 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er to sentrale begrep i forskning, og de er viktige å ta hensyn til i en vitenskaplig studie. Validitet dreier seg om vi måler det vi tror vi måler, altså om datautvalget er gyldig og relevant for problemstillingen (King m.fl. 1994: 25). George & Bennett (2005) påpeker viktigheten av at casestudien som gjennomføres, er så etterprøvable som mulig. Dette dreier seg om oppgavens reliabilitet, nemlig dataens pålitelighet. Reliabilitet handler om at gjentatte målinger med samme måleinstrument, skal gi samme resultat (Ringdal 2001: 166). Alle data og analyser bør være mulige å gjenskape (King m.fl. 1994: 26).

Dette er prinsipp som er viktig for min studie. En vanlig kritikk er at ytre validitet svekkes i en casestudie, fordi en slik design svekker muligheten for generalisering. I en casestudie er det først og fremst den indre validiteten som er styrken. I følge Yin (2003: 98-99) er en triangulering, både av kilder og metode, et verdifullt utgangspunkt for å øke validiteten til en casestudie. Jeg har i min oppgave gjort begge deler. Andersen peker på at komparative casestudier gir dypere innsikt enn hva kun en casestudie vil ha gitt, og at dette gir bedre innsikt i kausale sammenhenger. Slik kan man hevde at komparative casestudier gir bedre indre validitet (Andersen 1997: 94-95). Forskningsspørsmålet er viktig her. Dette kan påvirke hvilke kausale sammenhenger man kan finne. Videre er designet ”most similar-design,” egnet når man ønsker å isolere en kausalsammenheng i studien, mens øvrige variabler holdes konstant. Selv om feltet er sammensatt og det kan være flere faktorer som ikke belyses her, mener jeg allikevel at designet vil være med på å gi studien god indre kausalitet.

Operasjonaliseringen av variablene i iverksettingsmodellen er også viktige. Disse er laget for å måle de relevante spørsmålene best mulig, og dette gir god begrepsvaliditet. Jeg har tatt utgangspunkt i eksisterende litteratur, og utvidet modellen med variabler jeg tror er viktige å belyse i sammenheng med bosettingsspørsmålet. For oppgaven mener jeg at det er særlig viktig at begrepet handlingsvilje er operasjonalisert på en veloverveid måte. Derfor har jeg gjort nøye rede for dette i teorikapittelet.

Jeg har brukt mye tid på å finne relevant data, både når det gjelder forhold i kommunene og når det gjelder bakgrunnsinformasjon fra IMDi. I februar deltok jeg på en samling arrangert

av IMDI, for personer i Østfold som på ulike måter jobber med flyktninge- og integreringsarbeid i sin kommune. Dette var en lærerik dag hvor jeg fikk inntrykk av ulike problemstillinger som bakkebyråkratene opplevde i sitt arbeid. Jeg mener jeg har samlet inn tilstrekkelig med data til å kunne besvare problemstillingen.

Bryman (2004) hevder at det er umulig å fryse en sosial setting og omstendighetene til et opprinnelig studie for å gjøre det repliserbart (Bryman 2004: 273). Dette er viktig i en intervjusituasjon. Andersen (2006: 279) hevder at en aktiv intervjuer kan bidra til å øke validiteten og reliabiliteten til dataene. Strukturerte intervjuer med lukkede svaralternativer har generelt høyere reliabilitet enn semistrukturerte og ustrukturerte intervjuer. I et strukturert intervju legges det vekt på at spørsmålene stilles nøyaktig slik de er skrevet, og avvik fra intervjuguiden skal ikke forekomme (Bryman 2004: 319-320). I mer åpne intervjuer, regner man med avvik fra intervjuguiden, og oppfølgingsspørsmål er en viktig del av samtalen (Bryman 2004). Spørsmål med åpne svar krever at intervjueren er aktiv i samtalen og formulerer viktige og relevante oppfølgingsspørsmål (Berry 2002: 679). Disse oppfølgingsspørsmålene kan imidlertid variere mellom forsker, og fra intervju til intervju. Dermed kan både spørsmålene og dataene fra intervjuene, bli svært forskjellige. Dette er viktige problemstillinger som jeg har forsøkt å ta hensyn til, og som jeg tenkte over før jeg startet med intervjuene.

Informantene er vurdert og bestemt av meg. Politikerne som ble intervjuet, ble plukket ut i forhold til at de representerte ulike standpunkt på den politiske akse. Jeg prøvde også i høyest mulig grad å intervju politikerne i partiet som hadde mest kjennskap til bosettingsarbeidet i kommunen. Dette fant jeg ved å lese i sakspapirer, og i noen tilfeller fikk jeg tips av andre politikere til hvilke som hadde utmerket seg med engasjement i saken. Jeg ønsket også å snakke med begge ordførerne i kommunene. I forhold til administrativt ansatte var det naturlig å snakke med bakkebyråkratene som jobbet nærmest flyktningene. Videre var det verdifullt å intervju rådmenn og annet kommunalt lederskap på området, da det er de som leverer den endelige innstillingen til kommunestyret i forhold til et vedtak. En slik utvelgelse av informanter kan gi validitetsproblemer. Jeg brukte lang tid på å sette meg inn i kommunens struktur og de ansvarlige, og spurte også informantene om det var andre aktuelle personer som burde intervjues for å få best mulig inntrykk av prosessene.

Temaet for oppgaven kan sies å være sensitivt fordi det dreier seg blant annet om holdninger til innvandring og integrering. Jeg oppfattet å få ærlige svar, både fra politikere og

administrativt ansatte. Informantene er anonyme, selv om det kan sies å være små forhold og mulighet for gjenkjennelse i begge kommunene. Dette så ikke ut til å påvirke informantene.

Blant informantene var det i begge kommuner noen som hadde vært politiker, eller administrativt ansatt gjennom hele tiårsperioden. Dette gjør at jeg føler meg trygg på at jeg ved hjelp av både muntlige og skriftlige kilder har hatt mulighet til å få et godt innblikk i prosessen i løpet av hele tidsperioden. Det gjør også at jeg ble tryggere på at jeg ikke har oversett store viktige forhold som kunne hatt betydning for oppgaven.

Valgene som har blitt tatt i forbindelse med denne oppgaven har vært veloverveide valg, men i datainnsamlingen har det samtidig vært situasjoner jeg ikke har hatt full kontroll over på forhånd. Ideelt sett hadde det vært best å benytte diktafon under alle intervjuene, men på grunn av årsakene forklart tidligere, ble ikke dette gjort. Jeg føler allikevel at ved at jeg renskrev notatene såpass fort, ikke gikk glipp av viktig informasjon.

4 Den norske bosettingspolitikken

Kort sagt, det norske samfunnet har valgt å møte sine innvandrere med en tradisjonell, hel-offentlig, velferdsstatlig politikk: Man tar et individ, oppfatter det som et objekt, tilfører det ressurser gjennom offentlig politikk på kommunalt nivå, og sender dem deretter, mer eller mindre på egenhånd, ut i arenaer hvor folk forventes å kunne klare seg: arbeidsmarkedet, boligmarkedet og nærmiljøet (Djuve og Pettersen 1997: 21).

Kapittelet starter med en historisk gjennomgang av ”den nye innvandringen” til Norge. Videre vil det gjøres rede for hvordan dette har påvirket flyktninge- og bosettingspolitikken i Norge. Så vil statens bosettingsstrategier presenteres, og det gis en status på arbeidet i Norge på nåværende tidspunkt. Tislutt vil det redegjøres for to viktige tiltak i forbindelse med dette; integreringstilskuddet og introduksjonsprogrammet. Sist drøftes forholdet mellom kommune og stat i bosettingsarbeidet.

4.1 Historisk tilbakeblikk

Inn- og utvandring har eksistert til alle tider i Norge. Tidligere var det hovedsakelig europeere som innvandret til landet, men ”den nye innvandringen” gjelder også mennesker fra ikke-vestlige land som har emigrert til Norge. Det er den såkalte nye innvandringen som er aktuell i forbindelse med denne oppgavens tema, og det er derfor hovedsakelig dette tidsperspektivet som vil bli redegjort for her (Djuve & Friberg 2004). Den nye innvandringen utgjorde en endring i hvem som kom og hvor mange, sammen med at disse innvandrerne representerte en ny type synlighet og offentlige kostnader (Pedersen 2008: 70).

Den nye innvandringen kan grovt deles inn i tre faser. Den første fasen som fant sted fra slutten av 1960-tallet, bestod i hovedsak av unge menn fra den tredje verden som ønsket jobb i Vesten. De endte gjerne opp i industri- og servicebransjen. På denne tiden var det etterspørsel etter arbeidskraft i mange bransjer i Norge. Man mottok i tillegg en del kvoteflyktninger og et lite antall asylsøkere (Brochmann 2003: 161). I begynnelsen var det forskjellige humanitære organisasjoner som tok seg av mottaket av flyktninger, og fra 1953 hadde Det norske flyktningeråd (DnF) ansvaret (Berg 1996: 508). Tidligere hadde FN definert hvem som var flyktninger. Nå måtte norske myndigheter håndtere disse, og definere hvem som skulle få bli i landet, med FN-konvensjonen som utgangspunkt (Brochmann 2003: 184). I 1975 innførte Norge innvandringsstopp, men dette gjaldt hovedsaklig ufaglært

arbeidskraft. En stor mengde dispensasjoner blitt gitt, dette gjaldt hovedsakelig utenlandsk arbeidskraft med etterspurte arbeidskvalifikasjoner og familiegjenforening (Brochmann 2003: 142). Andre tiltak som ble innført, var visumplikt for folk fra visse land, og innstramminger i besøksvisum (Pedersen 2008: 72.)

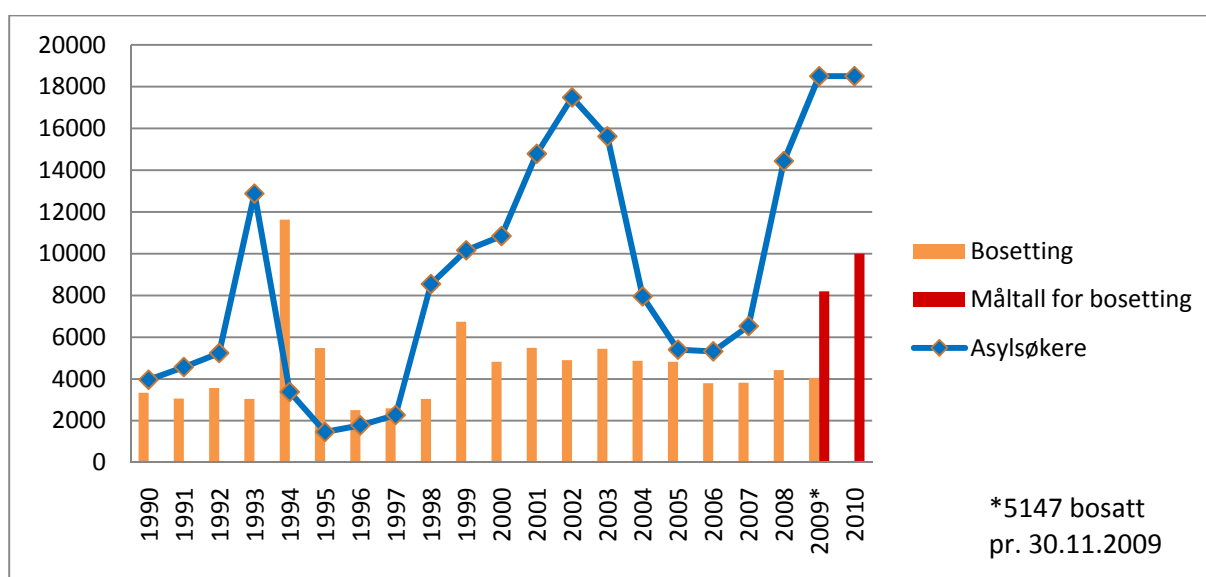
Den andre bølgen utgjorde mer familieinnvandring, men sammensetningene av nasjonaliteter var den samme. Ektefeller, barn og foreldre til de tidligere etablerte søkte nå om familiegjenforening. Denne endringen førte til helt andre behov for bolig, helsevesen, skolegang og sosiale fellesskap. Den tredje bølgen med innvandrere besto av flyktninger og asylsøkere på flukt fra situasjoner i hjemlandet. Disse var blant annet tamiler, vietnamesere, irakere og mennesker fra Balkan. De to siste bølgene, har vært og er gjeldende frem til idag (Djuve & Friberg 2004: 7-8). Samtidig har det de siste årene vært mange arbeidsmigranter til landet, blant annet fra nye medlemsland i EU. Det er særlig flyktningene i den tredje bølgen som har gjort at bosetting av flyktninger i Norge ble et tema. Fram til 1982 hadde Det norske flyktningeråd (DnF) ansvaret for å administrere flyktningmottaket. DnF hadde distrikskontorer, og flyktningene kom direkte til kommunene. Dette ansvaret ble da overtatt av Statens flyktningesekretariat som lå under Sosialdepartementet (Brochmann 2003: 167).

Mottaket av flyktningene kan frem til dette karakteriseres som kortsiktig og mindre gjennomtenkt. I 1987 ble det bestemt at innkvartering av asylsøkere skulle være et statlig ansvar. I 1987 kom Stortingsmelding nr. 39 (1987–88); ”Om innvandringspolitikken”. Med dette ble flyktningpolitikk for første gang behandlet sammen med øvrig innvandringspolitikk. Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprett i 1988, og fikk blant annet ansvaret for bosetting av flyktninger. I begynnelsen hadde UDI bare bosettingsavtale med et mindre antall norske kommuner. I 1994 ble ”Hele Norge–strategien” innført. Stor tilstrømming av flyktninger fra Jugoslavia gjorde at man måtte spørre alle landets kommuner om å ta imot flyktninger, og man opplevde det hittil største behovet for bosetting i Norge. Dette førte til at man videreutviklet bosettingsarbeidet. En av følgene, var at mottaksplassene ble spredd utover landet og at flyktningene skulle bosettes rundt asylmottakene. Tidligere var det få flyktninger som ble bosatt nord for Trøndelag (Djuve & Kavli 2000: 37). Man ønsket også en mer holdbar ordning enn en dugnadsstrategi som ble satt i gang med jevne mellomrom (St.meld. nr. 17 (2000-2001: 75).

4.2 Ny bosettingsmodell

Frem til 2002 var bosettingsarbeidet i Norge organisert slik at hver enkelt kommune selv kunne velge hvor mange og hvilke flyktninger de ville bosette. Dette skapte en en uforutsigbar situasjon for myndighetene, som i tillegg var svært ressurskrevende. Man opplevde også at sekundærflyttingen var for høy. Dette gjorde at fraflyttingskommunene ble mindre motivert, mens tilflyttingskommunene mente at de måtte håndtere flere flyktninger enn de egentlig hadde regnet med. Den viktigste grunnen til at man ønsket en endring i modellen, var at det økonomiske tilskuddet ikke opplevdes som stort nok for kommunene. Staten ønsket dessuten større styring, til tross for at man anså de tidligere strategiene som forholdsvis målrettede.

I 2001 ble det vedtatt å innføre ny bosettingsmodell. Det var ønsket å lage en modell som gjorde bosettingen raskere, sikrere og mer stabil. For at kommunene skulle få bevare sin grad av selvstyre og frihet, ble det besluttet at bosettingen fortsatt skulle være et frivillig anliggende for kommunene. Kommunens Sentralforbund (heretter KS) argumenterte med at grunnen til at kommuner ikke ønsket å bosette, var lave statlige tilskudd, og ikke kommunal uvilje. KS ble en aktør i den nye ordningen, og skulle være et bindeledd mellom kommunen og IMDi, i forhold til å motivere og ha en dialog med kommunene om å vedta flere bosettinger årlig. Den nye modellen ble virksom fra og med året 2002, og kan først og fremst karakteriseres som en administrativ reform (Djuve & Friberg 2004: 20). Figuren under viser tilstand i bosettingsarbeidet for de siste tyve årene (IMDi).



Figur 4.1. Asylsøkere til Norge, faktisk bosetting og måltall for bosetting, 1990-2010.

4.2.1 Om bosettingsarbeidet i Norge idag

I Stortingsmelding nr. 17, 2000–2001, presenteres det overordnede målet for dagens bosettingsarbeid, som er *rask og god bosetting av flyktninger* (St.meld. nr. 17 (2000-2001: 68)).

Rask bosetting vil si at flyktninger i mottak skal bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold, at enslige mindreårige skal bosettes innen tre måneder, og at overføringsflyktninger skal bosettes innen seks måneder etter at de har fått innreisetilattelse. I begrepet *god* bosetting ligger det at en del kriterier ønskes oppfylt. Disse kriteriene er blant annet bosetting i nærheten av familie, venner eller kjente. Dette vil etter hvert kunne skape forskjellige nasjonalitetsgrupper i et område, og det påpekes i meldingen at dette er riktig fordi man da har tatt hensyn til flyktningsens eget ønske. Videre er det et mål å foreta en bosetting som kan gi gode tilbud i forhold til utdanning eller kvalifisering, slik at flyktningen så raskt som mulig blir selvhjulpne (St.meld nr. 17, (2000–2001: 68)). Ikke alle landets kommuner blir anmodet hvert år. Det er viktig å redusere sekundærflyttingen, og man legger vekt på å anmode kommuner som man tror har gode forutsetninger for å bosette.

I dokumentet ”Bosettingsstrategi for 2010” fra IMDi, utdypes disse strategiene, og konkrete mål for IMDi arbeid i 2010 formuleres. ”IMDi utarbeider årlig en bosettingsstrategi for å sikre nødvendig fokus på viktige mål og utviklingsoppgaver.” (IMDi 2010b: 5.) I tillegg til hovedmålet; *rask bosetting av flyktninger i områder med mulighet for kvalifisering, arbeid og utdanning*, er det formulert fire delmål.

- Å sikre tilstrekkelig antall vedtaks plasser
- Å sikre at alle vedtaks plassene blir godt utnyttet
- At enslige mindreårige skal prioriteres i bosettingsarbeidet
- At det skal etableres flere bofellesskap for enslige voksne flyktninger.

Det presiseres også at et viktig mål for IMDi er å samarbeide med andre instanser som er involvert i arbeidet, og da særlig Husbanken, KS, Barne-, ungdoms-, og familieetaten (heretter Bufetat), UDI, departementet og kommunene. Kompetanseheving i kommune er et satsningsområde, og spesielt skal de nye bosettingskommunene følges opp. Til slutt inneholder dokumentet mer detaljerte tiltak for å nå målsettingene – for eksempel hvordan man kan stimulere til boliganskaffelse- og utnyttelse (IMDi 2010b). Dette dokumentet

opsummerer, sammen med målene presentert i stortingsmeldingen, de viktigste målsettingene og strategiene i bosettingsarbeidet fra statlig hold.

4.2.2 Hvem skal bosettes?

Bosetting innbefatter personer i mottak, enslige mindreårige flyktninger, overføringsflyktninger og personer som er innvilget malternativ mottaksplassering etter avtale mellom UDI og en kommune med innvilget;

- Asyl (jf. utlendingsloven §§ 17 & 18)
- Oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning (jf. Utlendingsloven § 22 fjerde ledd)
- Fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse og grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av asylsøknad, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon (jf. hhv. Utlendingsloven § 8 annet ledd og § 8a)
- Oppholds - eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt i punktene over (etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd)

(IMDi 2009: 5).

Alle med lovlig opphold kan også etablere seg på egenhånd. Dette forsetter økonomisk selvhjelpenhet, og kan fortsatt utløse rettigheter til norskopplæring og samfunnskunnskap til den enkelte (IMDI 2009: 5).

4.2.3 Hvilke aktører er involvert?

Ansvar for bosetting i Norge kan deles inn i tre administrative nivåer; et nasjonalt, et regionalt og et lokalt. Det nasjonale nivået representeres ved Stortinget. Rammene for flyktning-, innvandrings og integreringspolitikk, bestemmes her. Her vedtas introduksjonsloven og satsene for integreringstilskuddet settes i Statsbudsjettet. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger, er et utvalg bestående av likt antall representanter fra stat og kommunesektor, og ledes av direktøren i IMDi. Utvalget fastsetter på bakgrunn av prognoser fra UDI, behovet for bosetting kommende år, og fordeler disse fylkesvis (IMDi 2009: 4). Videre har Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet det overordnede ansvaret for integreringspolitikken. IMDi er et direktorat under BLD, og skal iverksette integrerings- og mangfoldspolitikk på BLDs oppgavefelt (IMDi 2009: 3 - 4). IMDi skal

sammen med KS skaffe tilstrekkelig antall bosettingsplasser i kommunene, og sørge for en god utnytting av disse. IMDi skal fatte individuelle vedtak og sørge for bosetting av overføringsflyktninger. I IMDi har IMDi Vest det helhetlige fagansvaret for bosetting, med direktøren for IMDi Vest som øverste ansvarlig. De skal utarbeide bosettingsstrategier og månedsrapporter og arrangere interne seminar. De skal holde departementet og resten av IMDi informert, og de regionale enhetene rapporterer derfor jevnlig til IMDi Vest (IMDi 2009: 7).

I tillegg er det er også andre viktige aktører på nasjonalt nivå. Husbanken har ordninger som kan støtte flyktninger på ulike måter. De har ulike økonomiske virkemidler, men kan også bidra med veiledning og rådgivning for flyktninger, og by- og stedsutvikling. Husbanken inngikk i 2004 et formelt samarbeid med IMDi for å sikre et godt samarbeid og utveksle erfaring og kompetanse (Husbanken 2006). Denne avtalen er utarbeidet med mål om at man skal bedre levekårene og mulighetene for at innvandrere inkluderes på boligmarkedet. I avtalen står det blant også at man skal legge til rette for dialog mellom organisasjoner og boligaktører, bidra til bruk av Husbankens låneordninger, og rekruttere innvandrere til stillinger og verv innen boligsektoren. Flyktninger som har fått bosetting i en kommune og deltar på introduksjonsordningen, skal dessuten ha mulighet til å få bostøtte fra Husbanken

Bufetat er ansvarlig for bosetting av enslige barn under 15 år. De er i tillegg forvaltere av ordningen rundt statsrefusjon for kommunale barnevernsutgifter i forbindelse med bosetting av enslige mindreårige. Bufetat har også regionale kontor (Bufetat 2009).

Det regionale nivået representeres av IMDis regionale enheter. I samarbeid med KS er det her det avgjøres hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger (IMDI 2009: 4). Også Fylkesmennene har ansvar i bosettingsarbeidet. På FM-nett (Departementenes oppdrag til fylkesmennene) bes fylkesmennene gjennom dialog med kommunene om å bidra til økt kunnskap som kan føre til raskere bosetting av flyktninger. Fylkesmannen skal ha særlig fokus på mindreårige flyktninger, og omtale resultatet i sin årsrapport (FM-nett 2010). Det finnes også en egen samarbeidsavtale mellom IMDi Indre Øst, IMDi Øst, IMDi Sør, Husbanken Region øst, Region sør, gjeldende for perioden 2009–2012. Denne er basert på den sentrale avtalen og skal utvikle dette arbeidet ytterligere. En målsetting er at man ”gjennom et formalisert samarbeid vil kunne oppnå høyere måloppnåelse innenfor sentrale samarbeidsområder, enn hver for seg”. Det poengteres at man skal dokumentere

informasjonsutveksling mellom Husbanken og IMDi om bosettingsbehovet i kommunene (Husbanken 2009).

Det lokale nivået er helt avgjørende. Kommunene behandler anmodninger og forespørsler fra IMDi, og det er i kommunene at flyktingene bosettes. Kommunene skal gi tilbud om introduksjonsprogram og norskopplæring i henhold til introduksjonsloven. Det er dessuten ulike etater i kommunene som kan bli involvert i arbeidet, og jeg vil derfor gjøre rede for noen av disse her, da dette kan påvirke kommunens handlingsvilje. Mange kommuner har en egen voksenopplæring for minoritetsspråklige i kommunen. I bosettingsarbeidet kan det også være behov for samarbeid med helseenhetene i kommunen. De kommunale helsetjenester som kan involveres i flyktningsarbeid, er først og fremst kommunehelsetjenesten. Videre kan det være behov for at spesialisthelsetjenesten bør bli innblandet. Også barnevernstjenesten i kommunen kan bli involvert (Brunvatne 2006: 296).

4.2.4 Integreringstilskuddet

I forbindelse med de siste fire statsbudsjettene fremlagt, har departementet med ansvar for inkluderingspolitikken samtidig presentert en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Det vektlegges at arbeidet må være helhetlig, og at det må skje på mange ulike felt og områder på samme tid. Bosettingsarbeidet er en viktig faktor her, og kommunene er hovedaktører i arbeidet med bosetting og integrering. Derfor er kommunens økonomiske handlingsrom, og mulighet og evne til å gjennomføre introduksjonsprogram svært viktig. Det viktigste virkemiddelet staten har for å få kommuner til å bosette, er integreringstilskuddet. Målet er at integreringstilskuddet skal medvirke til at kommunene ”gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid, slik at flyktingene snarest mulig får arbeid og blir i stand til å forsørge seg selv (St. prp. 1 (2009-2010)). Integreringstilskuddet skal dekke utgifter til integreringstiltak, samt innføring og administrasjon av dette i kommunene. Dette kan være sosialtjenester, introduksjonsprogram, flyktningskonsulent, boligkontor og arbeidskvalifisering.

Størrelsen på integreringstilskuddet beregnes av beregningsutvalget (Beregningsutvalget 2009).⁹ Det utbetales per capita, altså per flyktning bosatt i den enkelte kommune, og utbetales over fem år, altså for bosettingsåret og de påfølgende fire årene. Tilskuddet er standardisert, men ikke øremerket spesielle tiltak. Det gis i tillegg tilskudd for eldre (over 60 år),¹⁰ et ekstra skoletilskudd, særskilt tilskudd for enslig mindreårige (som utbetales til og med det året flyktningen blir 20 år)¹¹, og tilskudd for bosetting av person med kjente funksjonshemninger¹² (IMDi 2010c).

I 2009 ble det bevilget et ekstra tilskudd til kommuner som bosatte enslige mindreårige flyktninger i løpet av 2009. Tilskuddet var på 100 000 kr per bosatte flyktning (AID 2009). Enslige mindreårige flyktninger hører til under barnevernet frem til de er 18 år. Utgifter kommunen har i forbindelse med enslige mindreårige, kan være til fosterhjem eller andre typer bo- og omsorgsløsninger for de mindreårige asylsøkerne. Dette kan også være ulike typer tiltak til støtte og oppfølging, og utgifter man har i døgnbemannede bokollektiv. Etablering av bokollektiv dekkes ikke (BLD 2004).

Nedenfor følger en oversikt over integreringstilskuddets størrelse for de siste ti år. Tabellen viser at tilskuddet har økt hvert år de siste ti årene. Som nevnt i teorikapittelet, er det forskjellige meninger om hvorvidt tilskuddet er tilstrekkelig. Telemarksforskning evaluerte tilskuddet i 2006, og hevdet at det bør sees på som et tilskudd som er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, og en ren utgiftsdekning (Brandtzæg m.fl 2006: 45). De mener videre at tilskuddet kan sees i sammenheng med å nå målene om rask bosetting, men at størrelsen ikke påvirker dette alene. Tidligere ble tilskuddet gitt i form av en refusjonsordning, hvor kommunene fikk refundert utgifter til sosialhjelp. Dette ble evaluert av Econ (2000) for ti år siden. De konkluderte med at tilskuddet førte til en mer effektiv og rasjonell ressursbruk. Tidligere ble tilskuddet i høyere grad brukt til sosialhjelp til flyktningene fremfor sysselsettingstiltak (Econ 2000)

⁹ Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger ble innført som et utvalg i forbindelse med Stortingsmelding nr. 61 (1989-90), og skal inngå i regjeringens beslutningsgrunnlag for satsene på integreringstilskuddet. Utvalget undersøker et utvalg norske kommuner i forhold til disse utgiftene.

¹⁰ For 2010 er dette engangstilskuddet på 134 700 kr.

¹¹ For 2010 utgjorde dette tilskuddet 119 556 kr.

¹² For 2010 ble dette utbetalt som et engangstilskudd på 150 900, og videre kan inntill 754 200 kr utbetales i inntill 5 år.

Tabell 4.1. Integreringstilskuddet. Oversikt over satser siste ti år (per person).

Utbetalingsår	Totalt	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
2000	300 000	75 000	65 000	60 000	50 000	50 000
2001	365 000	85 000	75 000	75 000	65 000	65 000
2002	376 000	87 000	77 000	77 000	68 000	67 000
2003	376 000	87 000	77 000	77 000	68 000	67 000
2004	393 000	96 000	85 000	77 000	68 000	67 000
2005	432 000 (voksne) 412 000 (barn)	120 000 (voksne) 410 000 (barn)	91 000	80 000	71 000	70 000
2006	450 000 (voksne) 430 000 (barn)	130 000 (voksne) 110 000 (barn)	98 000	81 000	71 000	70 000
2007	476 000 (voksne) 456 000 (barn)	130 000 (voksne) 110 000 (barn)	113 000	92 000	71 000	70 000
2008	496 000 (voksne) 476 000 (barn)	130 000 (voksne) 110 000 (barn)	123 400	99 600	73 000	70 000
2009	551 500 (voksne) 531 500 (barn)	140 000 (voksne) 120 000 (barn)	141 000	125 500	75 000	70 000
2010	574 300 (voksne) 554 000 (barn)	147 500 (voksne) 127 500 (barn)	146 400	130 400	80 000	70 000

Kilde: Beregningsutvalget 2009

4.2.5 Introduksjonsprogrammet

Før jeg går inn på hva introduksjonsprogrammet er, vil jeg redegjøre for litt av bakgrunnen for at det kom i gang. Djuve og Kavli (2007) har undersøkt diskursen i norsk integreringspolitikk gjennom den nye innvandringen. På 1970- og 80-tallet var norske myndigheters strategi at alle innbyggere skulle ha like rettigheter, inkludert innvandrere. Hovedtendensen i norsk integreringspolitikk på 80-tallet og til dels utover 90-tallet var preget av en kulturrelativistisk holdning, hvor holdningsskapende arbeid overfor

majoritetsbefolkningen hadde høy prioritet. Innvandrerne skulle i høy grad selv velge hvordan de ønsket å involvere seg i det norske samfunnet (Djuve og Kavli 2007: 204). Dette endret seg gradvis. Ord som snillisme ble brukt, og det ble klart at de få integrerings- og kvalifiseringstiltakene som fantes, var for ufullstendige, dårlige og varierende. Man var også redd for at politikken som ble ført, gjorde innvandrerne for lite selvhjulpne, og at systemet virket for klientifiserende. Norske kjerneverdier ble sammenlignet med verdier hos innvandringsgruppene, og da særlig muslimer. Det ble stilt spørsmål til hvordan man skulle forholde seg til dette. Debatten var preget av dem som mente at tvang og vilkår vil svekke motivasjon og vilje hos en allerede utsatt gruppe i en vanskelig livssituasjon (Djuve og Kavli 2007: 206). Alle disse faktorene gjorde at myndighetene fikk styrket legitimitet til å gjennomføre nye tiltak.

En virkning av dette var at obligatorisk, individuelt tilrettelagt heldagskvalifisering for flyktninger ble innført (Djuve og Kavli 2007: 207). Introduksjonsprogrammet er et obligatorisk program for flyktninger, innvandrere som har fått asyl, overføringsflyktninger, de som har fått opphold på humanitært grunnlag og familiegjenforente. Deltageren skal være mellom 18 og 55 år og ha behov for grunnleggende kvalifisering. Det blir gitt en introduksjonsstønning til de som deltar, og trekk i denne dersom deltageren ikke møter opp. Foreløpige konklusjoner viser at intensiteten i og omfanget av kvalifiseringen er blitt større. Det har også blitt mer vanlig å benytte seg av vilkår i arbeidet (Gran og Scoufia 2005: 92-93).

4.3 Forholdet mellom stat og kommune i bosettingsarbeidet

Kommunen er både et instrument for staten i utøvelse av statlig politikk, og en selvstendig politisk institusjon. Den skal være et politisk redskap for innbyggerne, med selvstyre, direkte valg og frihet til å ta opp saker som tjener lokalsamfunnet (Kommuneloven).

Kommunenes handlefrihet er en verdi som historisk sett har hatt stor betydning i Norge. Staten skal ikke regulere for mye av kommunens oppgaver gjennom lover, og skal ikke binde opp for mye av kommunens midler til sin politikk. Kommunen kjenner bedre sitt eget lokalsamfunn enn hva statlige organer gjør, og derfor er det viktig at kommunen kan tilpasse ressursbruken til lokale forhold. Likevel er staten involvert i kommunepolitikken, fordi Norge er en velferdsstat hvor en viss standard skal gjelde over hele landet. Slik skal alle, uavhengig

av kommune, få tilgang til det samme gode tilbudet. Dette utfordrer kommunens selvstyre, og et vanlig ankepunkt fra kommunenes side er at det mangler samsvar mellom pålagte oppgaver og ressurser som stilles til rådighet (Jenssen 1995: 131).

Kjellberg (1991: 56) peker på tre virkemidler som staten kan påvirke kommunesektoren på: rettslige påbud, finansielle ordninger og verdimessig påvirkning. Rettslige påbud sørger for at kommunene gjennomfører oppgaver etter gitte kriterier. Med finansielle styringsmidler kan staten sette i gang nye tiltak i kommunene, og verdimessig påvirkning kan skje i form av plankrav eller informasjon. Bosettingsarbeidet er et eksempel på hvordan staten løser offentlige oppgaver gjennom lokalt demokrati. I Norge har staten det overordnede ansvaret for bosettingspolitikken, mens selve bosettingsarbeidet foregår i kommunene. Staten benytter seg av finansielle ordninger og verdimessig påvirkning, men ikke rettslige påbud fra staten.

Larsen (1997) peker på at kommunal virksomhet i den senere tid i høy grad reflekterer nasjonale programmer og velferdsstatlige tiltak. Alle kommuner som bosetter er pålagt å tilby et introduksjonsprogram til de som bosettes. Dette skal skje så snart som mulig og senest tre måneder etter bosetting (Gran og Scoufia 2005: 92). Ved at staten har valgt å lovregulere denne oppgaven, signaliserer den at dette er en sterkt prioritert politisk oppgave. Introduksjonsprogrammet med sitt sterke krav til organisering kan oppleves utfordrende for kommunen. Det anbefales også at integreringsarbeidet skal organiseres i flyktningspesifikke tjenester, slik at integreringsarbeidet blir en del av flyktningtjenesten, og ikke sosialtjenesten (Djuve og Kavli 2007: 209). Det er derfor grunn til å anta at introduksjonsprogrammet kan ha betydning for om kommunene ønsker å bosette flyktninger.

5 Empiriske funn

For noen år siden oppfordret IMDi til en dugnad. Vi gikk ut til alle kommuner og sa nå er det så mange som kommer, så nå håper vi at kommunene kan hjelpe oss å få bosatt alle de som står på vent. Så da bretta de opp armene og hjalp oss å bosette alle vi ønsket å få bosatt. Så går det ett år, og så er det enda fler enn de man da oppfordret til å bosette. Så kanskje man sa: skal man få til en dugnad dette året også. Så går det et år også dobles antallet. Det har vært en dramatisk økning, særlig når det gjelder enslige mindreårige. Da opplever vi nå en tretthet (...). Og det tror jeg er viktig for oss å ha en forståelse for oss. Men vi har ikke noe valg. For alle skal ut i en kommune. For det er det eneste stedet en person kan bo i dag.

I dette kapittelet presenteres oppgavens empiriske funn, med iverksettingsmodellen som ramme og struktur. For å øke tilgjengeligheten for leseren belyser jeg kommunene parallelt. Materialet som skal analyseres er innsamlet gjennom intervju med ledelsen i kommunen og personer som er sentrale i flyktningarbeidet, samt med politikere som representerer forskjellige politiske ståsted. Jeg benytter meg av mange sitater fra informantene, og slik har leseren mulighet til å vurdere min fortolkning av datamaterialet. På bakgrunn av dette vurderes det hvilke faktorer som har vært med på å påvirke kommunens handlingsvilje. Kapittelet starter med en oversikt over kommunenes faktiske bosetting i tidsperioden jeg ser på, og noen generelle betraktninger rundt dette.

5.1 Bosetting i Rygge og Askim kommuner

5.1.1 Politiske vedtak og faktisk bosetting i Rygge kommune

Tabell 5.1 Oversikt over politiske vedtak og bosetting i Rygge kommune

År	Anmodet	Vedtatt	Bosatt
2000	20	0	0
2001	20	0	0
2002	20	0	0
2003	25	0	0
2004	15	0	0
2005	15	0	0
2006	10	0	0
2007	10	0	0
2008	0	0	0
2009	15	10	10
2010	25	0	0

Kilde: IMDi.

Rygge kommune har ikke bosatt flyktninger etter avtale med norske myndigheter siden 1995. Dette mønsteret endret seg i 2009, da de bosatte ti flyktninger. Dette siste vedtaket vil jeg kommentere litt senere i avsnittet. For 2010, gjorde Rygge igjen negativt vedtak om bosetting. Rygge har fått anmodning fra IMDi om å bosette hvert år. IMDi kommenterer dette slik:

Norge består av kommuner. Da må vi for å få denne kabalen til å gå opp, fordele [flyktningene] på alle kommuner (...) Når for eksempel Rygge ikke har tatt imot på mange år, ser vi for oss at de kan ha en mulighet til å gjøre det, og tror det.

Anmodningen fra IMDi har blitt behandlet i kommunestyret stort sett hvert år, og noen ganger har det blitt gjort vedtak om praksis for flere år av gangen. Vedtakene har vært positive, men man har lagt inn et krav om at staten må forplikte seg til å dekke alle faktiske kostnader, inkludert utgifter til gjenforening. Det har dessuten blitt lagt inn forbehold om at kommunestyret skal godkjenne alle avtaler med UDI eller IMDi. IMDi sier om dette vedtaket at de har svart Rygge at tilskuddet er ment å skulle dekke alle kostnader, og at de da anser det som vedtatt at kommunene skal ta imot flyktninger. Kommunikasjon på dette området har tydelig blitt oppfattet forskjellig av de to partene, noe jeg vil komme nærmere tilbake til i

variabelen som omhandler kommunikasjon i iverksettingsprosessen. Rygges rådmann bekrefter at det økonomiske argumentet har spilt en stor rolle i prosessen:

Når man tidligere her har valgt å si nei, så har det vært etter kraftige politiske signaler. Hvor det har vært et politisk ønske om at ja vi kan ta imot, men vi vil ikke ha de økonomiske utleggene rundt det har vært omkvedet, og muligens også den brekkstanga man har brukt for å si nei.

I 2009 vedtok Rygge kommune å bosette ti enslige mindreårige flyktninger, og disse ble bosatt i november 2009. Kommunalsjefen begrunner denne endringen slik: ”Men vi la frem henstillingen vår med to enkle begrunnelser: Vi må ta vår del av ansvaret på vegne av storsamfunnet. Det andre er at det er ingen økonomisk grunn for å si nei. Vi får dekket alle kostnader.” Informantene var ved denne bosettingen veldig fornøyde med å bosette flyktninger fra asylmottaket, fordi disse hadde bodd en stund i kommunen allerede. Det var også ønsket å bosette enslige mindreårige flyktninger. Likevel kom det negativt vedtak i 2010, som begrunnes med at kommunen trenger tid til å konsolidere og evaluere bosettingen av de enslige mindreårige i 2009. Kommunen åpner allikevel opp for at dersom det blir ledige plasser i boligene for de mindreårige i løpet av 2010, kan de åpne for å bosette her

5.1.2 Politiske vedtak og faktisk bosetting i Askim

Tabell 5.2. Politiske vedtak og bosetting i Askim kommune

År	Anmodet	Vedtatt	Bosatt
2000	20	5-10	7
2001	20	10	10
2002	25	25	21
2003	30	10	7
2004	20	8	11
2005	20	14	15
2006	20	13	9
2007	20	13	7
2008	20	13	16
2009	20	13	11
2010	35	13	4

Kilde: IMDi

I Askim har man de siste ti årene alltid hatt positive vedtak på forespørselen fra IMDi. Kommunen gjør som regel flerårige vedtak, og det siste vedtaket ble gjort i 2007. I 2008 fikk kommunen anmodning om å bosette flere flyktninger enn opprinnelig vedtatt. Dette ble nedstemt i bystyret. I 2009 fikk kommunen igjen en ekstra anmodning om å bosette enslige mindreårige i 2010. Kommunen vedtok i første omgang nei. Siden gikk de med på å utrede saken videre. På bystyremøtet i mai 2010 ble det vedtatt å bosette fire enslige mindreårige. Jeg har dermed kunnet følge denne debatten på nært hold, og kommunen har lagt ut videooverføring av bystyremøtene på hjemmesidene sine. Slik har jeg kunnet følge argumentasjonen her i ekstra stor grad. Som det fremgår av tabellen, har ikke kommunen alltid klart å følge opp vedtakene med faktisk bosetting samme år, men dette har jevnet seg ut i løpet av alle årene.

Askim kommune har hatt en internasjonal orientering helt tilbake til 1870-årene. Rallarere fra de skandinaviske landene kom for å bygge jernbanen. Siden hentet Viking Gummivarefabrikk aktivt arbeidere fra utlandet, som en av få bedrifter i Norge før 1975. Mange av disse arbeidernes etterkommere bor fortsatt i kommunen, og Askim fikk med dette tidlig en stor innvandrerbefolkning (Kjelstadli 2007). Informantene i Askim mener at dette kan ha vært med på å påvirke til at det tidlig har vært en bevissthet omkring mangfold og integrering i Askim kommune. For Askim har det vært en selvfølge å ta imot. Rådmannen mener at dette gjennomsyrrer både politikk og administrasjon i kommunen:

(...) du har jo noen kommuner som ikke tar imot i det hele tatt, sier nei til alt. Det synes jo jeg er veldig trist, for det gir en merverdi for kommunen å være en mangfoldig kommune. Jeg skjønner jo statens dilemma, for det er jo kommunesektoren – alle bor jo i en kommune. Og det er jo kanskje det tristeste, alle de som bor på mottak i alt for lang tid, og tenk på hvor fort vi institusjonaliseres hvis vi puttes inn i en bestemt setting.

Selv om kommunen bosetter årlig, har kommunestyret gjort vedtak på litt færre flyktninger enn det forespurte tallet. Dette begrunnes med politiske kompromisser, og kapasitet i mottaksapparatet. Dette vil bli nærmere utdypet senere i kapitlet.

5.2 Hva påvirker kommunens håndtering av IMDi anmodning?

Jeg vil videre gå gjennom de uavhengige variablene, i samme rekkefølge som de ble presentert i teorikapittelet.

5.2.1 Statlige målsettinger

Målsettinger er, sammen med ressurser, utgangspunktet for Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell. Variabelen er viktig fordi den dreier seg om statens mulighet til å skape klare og tydelige målsettinger, som iverksetterne skal utføre. Er klare standarder utarbeidet, forventes det at iverksettingen i kommunene vil gi en effektiv og god iverksetting. Motsatt kan man forvente at uklare mål, vil gi forskjellige typer iverksetting i kommunene (Van Meter og Van Horn 1975). Statens overordnede målsetting for bosettingsarbeidet ble presentert i forrige kapittel, og dreier seg i hovedsak altså om rask og god bosetting.

Innledningsvis vil jeg nevne at mange av informantene i begge kommunene, både politikere og administrativt ansatte, blandet navnene på instansene IMDi, UDI og UD (Utenriksdepartementet) i intervjuene. Jeg rettet ikke på deres navnebruk i intervjuene, men har unnlatt å benytte materiale der det er usikkert hvem de snakker om. Det virket likevel som informantene visste hva de forskjellige instansene drev med.

RYGGE

De fleste informantene i Rygge var klar over at staten har behov for nok bosettingskommuner, og at dette tallet øker. Flere nevner at de vet at staten ønsker rask bosetting, selv om verken politikere eller administrasjon nevner det konkrete målet seks måneder. Rådmannen nevnte boligsosial handlingsplan¹³, og viste kjennskap til denne. De fleste informantene kjente til introduksjonsloven, selv om få kjente til innholdet i introduksjonsprogrammet. Dette kan ha sammenheng med at Rygge kommune har kjøpt tjenester av Moss kommune i dette arbeidet. Informantene oppfatter at IMDi og nasjonale politikere er klare på hva de ønsker og hvordan det skal gjøres. De hadde også fått inntrykk av at det var et særlig behov for å få bosatt enslig

¹³ Boligsosial handlingsplan er en plan som Husbanken anbefaler hver kommune å utarbeide. Den kan inneholde planer for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette omfatter også flyktninger.

mindreårige. Kommunen har ikke egne formulerte mål når det gjelder flyktninge- og integreringsarbeid i kommunen.

Få informanter hadde kjennskap til statens mål om *god* bosetting, men de kommuneansatte har gjort seg egne tanker her. Flyktninger ble for første gang på mange år bosatt i kommunen i 2009. Husene ligger forholdsvis sentralt i kommunen. Ungdommene er valgt ut av IMDi, og informantene har oppfattet at dette er gjort på bakgrunn av vurderinger om hvem som kan passe sammen i bokollektivene. Videre legges det vekt på å hjelpe ungdommene til å komme i gang med videre utdanning etter hvert. Noen av ungdommene er for eksempel i gang med å søke sommerjobb i Fredrikstad.

ASKIM

Også i Askim er man klar over statens mål om rask bosetting, både blant administrasjon og politikere. Heller ikke her nevner noen tallet seks måneder. De har også fått med seg det særlige behovet for ekstra plasser til enslige mindreårige. Ordføreren har hatt jevnlig kontakt med IMDi: ”De har bedt kommunene ganske innstendig, og de har vært her og ringt meg og hatt møte, både med meg og rådmann. Og henstilt om å hjelpe til å ta.” Flere av informantene påpekte at Askim kommune har jobbet i mange år for å oppfylle statens mål om rask bosetting, og de syntes det er uheldig at andre norske kommuner ikke har gjort det.

Flyktningkonsulentene har god kjennskap til hva staten ønsker med hensyn til god bosetting, og flere nevner disse punktene. På et område litt utenfor sentrum er det bygget boliger som i utgangspunktet var tiltenkt innvandrere, men på grunn av kapasitet i kommunen benyttes disse også som kommunale boliger for andre. De fleste flyktningene ønsker dessuten å bo mer sentrumsnært. Ellers er bosettingsarbeidet stort sett bestemt av boligtilgang. Det er stadig oppe til diskusjon hvordan flyktningene bør bosettes i forhold til beliggenhet og gruppesammensetning, men dette er ofte uansett vanskelig å følge opp på grunn av beliggenhet og tilgjengelighet. I Askim har man mange års erfaring med introduksjonsprogrammet. Samarbeidet med andre nærliggende kommuner gjør at veilederne på introduksjonssenteret har en stor gruppe brukere, og senteret driver bred opplæring og kvalifisering.¹⁴

¹⁴ Introduksjonssenteret forvalter introduksjonsprogrammet i Askim. Dette blir nærmere presentert senere i kapittelet.

Når det gjelder egne mål, er Askim i gang med å utarbeide en plan for ”Prosjekt Mangfold.” Dette ble opprettet på bakgrunn av prognoser som viste at kommunen i 2030 kan ha en innvandrerbefolkning på opp mot 30 %. Derfor ønsker man å ta hensyn til den økende innvandringen i arbeidet med allmenn tjeneste- og samfunnsutvikling, og man ønsker å jobbe mot diskriminering i kommunen. For 2010 er det satt av 100 000 kr til dette arbeidet, og både kort- og langsiktige mål er formulert (Askim kommune).

5.2.2 Statlige ressurser

Ressurser er viktig for iverksettingsprosessen, og er sammen med målsettinger, det andre utgangspunktet for iverksettingsmodellen. Van Meter og Van Horn (1975) anser iverksetting som lite sannsynlig dersom finansiell støtte fra staten mangler. Ressurser kan tilbys i form av å være økonomiske eller administrative. Integreringstilskuddet er det viktigste tilskuddet i dette arbeidet. Størrelsen på tilskuddet har økt jevnt år, og kan ved bosetting av mange flyktninger, utgjøre en stor sum penger. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.

I enkelte kommuner har det for IMDi fungert å arbeide ekstra for gjøre kommunene oppmerksomme på pengesummen som tilskuddet faktisk kan utgjøre, og dette er en strategi de vil fortsette med, som en informant i IMDi sier: ”Man bør bevisstgjøre kommunene litt mer på de pengene”. Meningen med integreringstilskuddet er at kommuneøkonomien ikke skal belastes ved bosetting.

RYGGE

I Rygge har informantenes oppfatning om at integreringstilskuddet ikke er tilstrekkelig, blitt sterkt vektlagt for vedtakene som har blitt gjort i kommunestyret. Kommunen har ved alle kommunestyrebehandlinger unntatt én lagt inn en forutsetning i vedtaket om at kommunen kun bosetter dersom IMDi kan dokumentere at alle utgifter blir dekket. Informantene som hadde jobbet lengst i kommunen og dermed hadde kjennskap til forrige bosetting i 1995, har dårlig erfaring med tilskuddets størrelse den gang, og har derfor bidratt til å forsterke inntrykket av at bosetting vil gå utover kommuneøkonomien. Et eksempel på et slikt vedtak finner man i protokollen fra kommunestyremøtet i 2004, hvor følgende vedtak gjort:

1. Rygge kommune stiller seg positivt til å motta inntil 20 flyktninger samlet for årene 2005–2007, forutsatt at staten forplikter seg til å dekke alle faktiske kostnader forbundet med mottak og opphold, inkludert utgifter til familiegjenforening.

2. Kommunestyret skal godkjenne en eventuell avtale med UDI.

(Rygge kommune 2004).

Dette er et vedtak som er representativt også for de andre vedtakene i perioden. Da vedtaket om å bosette ti enslige mindreårige flyktninger ble gjort i 2009, var situasjonen annerledes. Ekstratilskudd på 100 000 kr per ekstra bosatte enslige mindreårige utgjorde for Rygges del en million kroner i ekstratilskudd. Alle informantene mener at dette har gjort at bosettingen nå vil gå i overskudd, og at tilskuddet er tilstrekkelig. I tillegg får kommunen refundert penger fra Bufetat fordi flyktingene er under 18 år, og dermed hører inn under barnevernet. Pengene har ikke blitt øremerket bosetting, men har gått direkte inn i det store kommuneregnskapet.

Rygge har investert mye i bosetting det siste året ved å kjøpe boliger og ansette personell. Dette er en omfattende prosess. Likevel gir ikke informantene inntrykk av dette har vært et problem, og tilskuddet oppfattes som tilstrekkelig for alt som må etableres i forbindelse med bosettingen. I denne saken var det kun Frp som fortsatt ønsket økonomisk garanti fra staten, og de ønsket at denne garantien skulle gjelde for de ti kommende år.

Rådmannen har et klart inntrykk av at alle utgifter blir dekket i forbindelse med denne siste bosettingen, og ønsker uansett ikke et fullstendig regnskap fra IMDi på dette. Også han er klar på at det er umulig å lage fullstendige tall her. ”Men det er klart dem var bekymra og dem stilte legitime spørsmål. Og det dem var redd for er selvfølgelig finansiering på sikt. Og jeg kunne ikke love dem finansiering, for det mener jeg er ikke korrekt også.”

Når det gjelder personell, opplever Rygge at IMDis tilstedeværelse er tilstrekkelig og at staten tilbyr nok ressurser. Kommunikasjonen mellom kommunen og IMDi beskrives nærmere senere i oppgaven.

ASKIM

I Askim er oppfatningen blant informantene at integreringstilskuddet er nokså dekkende. Størrelsen på dette blir ikke vektlagt, men flere av informantene tar opp kostnader til familiegjenforening og sekundærbosetting. Man savner tilskudd til disse gruppene, og

opplever at flyktninger som kommer som sekundærflyktninger til Askim fra andre kommuner ikke er så kvalifiserte som de burde være. Ordføreren uttrykker denne holdningen slik:

Man har vel aldri nok ressurser... Men jeg mener jo det – i og med at vi påtar oss å ta imot, så mener jeg vi har ressurser til det. Det kommer mye an på de som kommer, det blir veldig varierende hvor flinke de er selv også. Til å lære seg norsk og få seg jobb og hele saka. Sånn til å begynne med når vi tar imot flyktninger så opplever jeg at vi har ressurser som følger med dem i første år.

Politikeren fra Frp nevner eksempler som utgifter til spesialpedagog og lignende, og er redd tilskuddet ikke dekker alt dette. Hun mener også at tilskuddet ikke er dekkende nok dersom man skal gjøre en god jobb. Både Askim kommune og andre kommuner er nøye på å følge med på at integreringstilskuddet følger flyktningen, dersom den flytter inn eller ut av kommunen.

I sakspapirene for behandling av bosetting av enslige mindreårige i kommunestyret i Askim for 2010 er en uttalelse fra politiet lagt ved. Politiet nevner episoder med innvandrerbefolkningen i Askim hvor de har brukt ekstra ressurser, og de peker på at de ikke får økt sine ressurser ved en eventuell bosetting (Askim kommune 2010).

5.2.3 Kommunikasjon mellom aktørene

Denne variabelen søker å kaste lys over kommunikasjonen mellom de forskjellige aktørene som er involvert i bosettingsarbeidet. Van Meter og Van Horn fremholder kommunikasjonsprosessen som viktig for iverksetternes forståelse av tiltakets mål, og for hvilke ressurser som tilbys iverksetterne. Innen ovenfra–ned-perspektivet forventes en effektiv iverksetting ved klare hierakiske strukturer blant aktørene involvert, og dette vil komme til syne blant annet ved å undersøke kommunikasjonsprosessene.

Dette er viktig for iverksettingsprosessen, fordi mange aktører skal samhandle i bosettingsarbeidet. I kapittel 4 ble aktørerene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå presentert. Jeg har intervjuet IMDi og KS i tillegg til informantene i kommunene, og vil presentere deres syn på kommunikasjon med de andre. Når det gjelder de andre aktørene, vil jeg redegjøre for informantenes oppfatning av kommunikasjonen der dette er relevant. Dette er viktig fordi jeg tror det kan påvirke kommunenes handlingsvilje. Jeg har ikke intervjuet disse selv, da de har

en mindre rolle i arbeidet, og fordi det er IMDi og kommunene som har vært hovedundersøkellesobjektene.

Det er viktig å undersøke kommunikasjonen både vertikalt mellom de forskjellige enhetene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, samt horisontalt, altså mellom instanser på samme nivå. De viktigste aktørene på nasjonalt nivå er IMDi, samt KS og Husbanken. På regionalt nivå er det IMDis regionkontorer som er aktører i bosettingsarbeidet. Lokalt nivå er Rygge og Askim. Det finnes noen formelle krav for hvordan kommunikasjonen skal foregå, og det vil derfor være naturlig å ta utgangspunkt i disse i beskrivelsen av kommunikasjonsflyten mellom aktørene. Jeg gjør også en kort oppsummering av momentene presentert i kapittel fire.

Ledelsen i IMDi har ansvaret for å rapportere til departementet. De regionale enhetene skal holde møter med kommunens administrasjon eller med politikere, og de kan også holde regionale fellesmøter med flere kommuner. I denne oppgaven har det blitt gjort intervjuer med informanter fra IMDi Øst, men informasjonen fra disse anses som tilstrekkelig for å få et godt nok bilde av arbeidet også på nasjonalt nivå. KS skal jobbe med motivasjons-, informasjons-, og kommunikasjonsarbeid overfor kommunene i bosettingssaker, og skal samarbeide med IMDi for at kommunene fatter vedtak og bosetter i tråd med behovet. KS kan arrangere kurs for kommuner som trenger mer erfaring med bosetting. Når det gjelder forholdet mellom KS og IMDi, skal IMDi kontakte KS dersom de trenger assistanse i saker. Husbanken er statens sentrale organ for gjennomføring av norsk boligpolitikk. Husbankens samarbeid med IMDi er basert på en intensjonsavtale mellom Husbanken og IMDi, og i tillegg finnes det en egen avtale for noen av regionene. Her står det blant annet at det skal holdes møter ”ved særlige behov og minst to ganger i året” (Samarbeidsavtale 2009).

Kommunikasjon mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå

Hver høst tar IMDi kontakt med kommunene, og sender ut en anmodning til de kommunene som det er bestemt at skal spørres. I anmodningsbrevet fra IMDi til kommunene for 2010, legges det vekt på at det har blitt økt pengestøtte både fra Husbanken og staten, og det oppfordres å tenke samarbeid med andre lokale tiltak og foreninger i bosettingsarbeidet. IMDi vektlegger gode resultater i introduksjonsordningen som et argument for å bosette, og tilbyr et møte med kommunen for å avklare spørsmål. Jeg vil beskrive brevet er spørrende og informativt i formen.

Informantene i IMDi opplyser om at de arrangerer møter, seminarer og kompetansehevende tiltak, og at de gjerne kommer til kommunene for å informere. De har vært flere ganger både i Askim og Rygge, og informert på kommune- eller bystyremøter. Dersom IMDi ikke får svar fra kommunene på bosettingsforespørselen i første omgang "(...) sender vi et høflig brev og spør om de har tenkt til å ta det opp og om vi kan få en tilbakemelding." Ifølge IMDi er god kommunikasjon og godt samarbeid med kommunene vesentlig for direktoratet. "Det er viktig det. Vi er på tilbudssiden. Vi er en serviceinstitusjon. Vi skal selge vårt budskap og bidra til at så-og-så mange blir bosatt. Da må vi oppføre oss skikkelig, så enkelt er det." En av informantene peker på at flyktningkonsulenter og andre i kommunene ofte skiftes ut. Det betyr at det ikke bare kan være vanskelig for kommunene å få kontakt oppover, men at problemene også kan finnes den andre veien. Men dette har ikke vært fremtredende for kommunene i denne studien.

KS sentralt har hovedsakelig kontakt med kommunene gjennom fylkeslederne. KS opplever at mange kommuner også tar direkte kontakt. Dessuten kan også IMDi kontakte dem dersom det er særskilte utfordringer.

RYGGE

Den ene informanten i IMDi har jobbet med Rygge de siste ti årene. Fordi Rygge ikke har bosatt på mange år, har IMDi jobbet aktivt med kommunen og invitert seg selv på møter for å informere. Etter at Rygge nå har kommet i gang med bosettingen, har det vært mindre kontakt mellom IMDi og kommunen. Derfor har IMDi nå selv tatt initiativ til et møte. Informantene i IMDi gir uttrykk for at de savner tilbakemelding fra kommunen. Etter intervjuer i kommunen kan det virke som de ansatte der har fokusert mest læring og samarbeid med andre kommuner med lignende planer, og at dette har vært det viktigste i den travle innspurten for å få boligene på plass og flyktningene bosatt.

I forbindelse med opprettelsen av de to boligene for flyktningene, har hovedsakelig én saksbehandler i kommuneadministrasjonen hatt kontakt med IMDi og andre instanser. Denne saksbehandleren har også ansvaret for introduksjonsprogrammet. Men også administrativ kommuneledelse og ordføreren har vært i kontakt med IMDi i forbindelse med den nye bosettingen. Alle har oppfattet kommunikasjonen og samarbeidet som godt. Kommuneansatte får tak i IMDi, og har fått tilstrekkelig informasjon. Kommunalsjefen sier: "Kan ikke si noe annet enn at vi har fått informasjon. I alle fall nå i 09. Tror det har vært argumentert lenger

bak i tid om at informasjonen har vært for dårlig.” Dette kan den tidligere sosialsjefen bekrefte.

Da man foretok forrige bosetting i 1995, opplevde kommunen at UDI ikke var like lette å kommunisere med. Sosialsjefen opplevde dessuten at flyktningene som kom til kommunen for å bli bosatt, var ressursvake mennesker som det var vanskelig å etablere og kvalifisere. Han ønsket at kommunen i høyere grad hadde fått være med på avgjørelsen på hvem som skulle bosettes, og mente at de som kom ikke passet til kommunens forutsetninger og demografiske forhold. Sosialsjefen oppgir at slike erfaringer var med på å skape et negativt inntrykk og en negativ innstilling til videre bosettingsarbeid. Det var også krevende å forholde seg til alle instanser innblandet i bosettingsarbeidet.

Det har vært mindre kontakt på 2000-tallet og frem til bosettingen i 2009. IMDi har hatt noen besøk og det har vært sendt noen brev mellom instansene. Vedtakene i kommunen har som tidligere beskrevet, vært positive, men med forbehold om at staten skal dekke alle økonomiske utlegg. Informantene mener at når de har presentert dette vedtaket med den økonomiske forutsetningen for IMDi, har ikke IMDi svart på hva som skjer med den økonomiske dekningen, og det har heller ikke blitt presentert noe regnestykke. IMDis kommentar til dette er at de har svart at de anser integreringstilskuddet som dekkende basert på at det er beregningsutvalget som setter denne summen, og at det er umulig å sette opp et fullstendig budsjett eller regnskap for hver kommune her. Etter å ha svart dette i muntlig eller skriftlig form har de ikke hørt mer fra kommunen. Iverksettingen har altså stoppet på dette punktet i prosessen, og det er litt uklart akkurat hos hvilken aktør.

Bortsett ordføreren har ikke politikerne hatt direkte kontakt med IMDi, KS eller Husbanken. Politikerne uttrykte at de følte de ikke trengte denne direkte kontakten så lenge administrasjonen fikk god nok informasjon. Politikerne fra Frp var den eneste av disse som hadde et negativt inntrykk av statens arbeid, og mener dette forholdet ikke er så bra. Vedkommende er også redd for at dersom Rygge kommune er for samarbeidsvillige med bosetting, vil staten etter hvert overstyre kommunen på dette feltet.

KS har jobbet opp mot Rygge i mange år og drevet informasjonsarbeid, både med politikere og administrasjon. Rådmannen mener kontakten er tilstede:

KS har oppfordret kommunene i forhold til å følge de statlige anmodningene om å bosette. Kontakt... de har sendt i brev form deres syn og hvorfor vi bør gjøre det. Sånn sett har vi

kontakt. De har ikke noe apparat på gang til hjelp og støtte sånn sett. Her må vi nok basere oss på den hjelp vi får fra IMDi. Husbanken kommer inn med finansieringsløsningene. Vi kjenner disse i grove trekk.

KS har også, særlig tidligere, vært aktive overfor Rygge kommune. Dette har imidlertid ”dabbet litt av,” fordi Rygge ikke har bosatt før nå:

De første årene hadde vi veldig mye trykk mot Rygge og Halden. Vi tok det opp på møter i regionen og vi ba om møter, vi var i helse og sosialutvalg med ledelse og politikere, og jeg har hatt kontakt med politikerne enkeltvis. Rygge har vist seg å være helt umulig frem til nå.

ASKIM

IMDi har brukt en del tid i Askim i det siste, i forbindelse med forespørselen om å bosette de enslige mindreårige. Siden Askim har vært forholdsvis aktive i bosettingsarbeidet, har IMDi alltid hatt mye kontakt med kommunen, og de opplever samarbeidet som godt. I Askim går den vertikale kontakten mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå hovedsaklig mellom flyktningkonsulenten, veilederne på introcenteret og IMDi Øst. Rådmannen har også en del direkte kontakt. Disse opplever kontakten med IMDi som god. Også i den siste prosessen hvor det ble vurdert å bosette enslige mindreårige, opplevdes IMDi som informative og tilstede, slik også IMDi oppfatter kommunen. Flyktningkonsulenten i kommunen kan se ut til å være den som har tette kontakt, og hun er fornøyd med samarbeidet og kontakten:

Jeg har veldig god kommunikasjon med IMDi føler jeg selv. Jeg vet å kunne nå de når jeg har behov for å diskutere saker. Har nettopp snakket med de angående et problem jeg hadde. De føler jeg er veldig godt - at jeg har noen jeg alltid kan ringe til og snakke med.

Kommunepolitikere, bortsett fra ordføreren, har ikke direkte kontakt med noen av de nevnte instansene. Ingen savner dette, og de mener at de uansett får tilstrekkelig informasjon. De ansatte i kommunen opplever god kommunikasjon med KS og Husbanken også, selv om denne er tidvis ujevn. Boligkontoret i kommunen har hovedansvaret for kontakt med Husbanken og disse som har kjennskap til ordningene. Videre bruker kommunen også KLP i forbindelse med låneordninger. Det virker ikke som de har mye kontakt, men at de oppfatter at aktørene er tilstede dersom det trengs.

Kommunikasjon innad på de ulike nivåene

KS og IMDi opplever å ha et godt samarbeid med hverandre. Representanten fra KS bistår gjerne IMDi med informasjon, og omvendt. Begge har formaliserte roller i arbeidet, men IMDi må ta ekstra kontakt med KS dersom de trenger ytterligere assistanse i saker. Informanten i KS har mest kontakt med IMDi Vest fordi de er ansvarlige for bosettingsarbeidet, men de har også mye kontakt med ledelsen og de andre regionkontorene. Husbanken har også deltatt på seminarer og møter som KS eller IMDi har arrangert, og KS opplever at de stiller opp dersom de blir spurt. Jeg har ikke fått klarhet i om det blir arrangert jevnlige møter mellom aktørene her.

RYGGE

Alle opplever god kontakt mellom politikere og administrasjonen i kommunen. Saken om bosetting blir først behandlet i hovedutvalget for levekår, og her har det vært personer fra administrasjonen til stede for å informere. Det samme gjelder i kommunestyret. Kontakten mellom de som jobber i boligene og lederne i kommunen, går hovedsaklig gjennom lederen for boligene, via leder for barnevernstjenesten hvor arbeidet er organisert, og til kommunens lederteam. Alle mener at de har et godt samarbeid. Da jeg foretok intervjuene, skulle rådmannen samme dag gjennomføre et besøk i boligene. Saksbehandleren, som sitter på rådhuset og har ansvaret for kontakten med IMDi og Bufetat, har en koordinerende rolle, og det fungerer fint. Det er tidligere sosialsjef og nåværende kommunalsjef som har hatt hovedansvaret for å skrive innstillinger til vedtak på overordnet nivå i kommunen. Politikerne ønsker å besøke boligene etter hvert. Det virket som alle politikerne fikk informasjon om det de ønsket å vite, og at det ikke var vanskelig å skaffe seg ytterligere informasjon dersom det skulle være nødvendig.

ASKIM

Innad i kommunen er det mange enheter som er involvert i bosettingsarbeidet. Voksenopplæringen hører til i en stab under rådmannen, Introsenteret og flyktningkonsulenten ligger under NAV og boligkontoret er en annen enhet igjen. I forbindelse med anmodningen i 2009 om å bosette ekstra, har også politiet, Familiens hus, og Innvandrerrådet vært involvert. Dette viser at det er mange ulike apparat i kommunen som kan involveres i dette arbeidet. Jeg har ikke snakket med representanter fra alle disse

organisasjonene, men informantene mine har kunnet gi tilstrekkelig informasjon om forholdene her.

Flyktningkonsulentene savner samarbeid med andre enheter. De opplever at andre instanser har lite kjennskap til arbeidet, og mener at dette kan få konsekvenser for flyktningene. Det er heller ikke alltid at de får den hjelpen de bør få fra de andre enhetene i kommunen. De etterspør særlig mer samarbeid om helsetilbud. De opplever at flyktningene ikke får samme tilbud som andre innbyggere. Introduksjonssenteret er veldig fornøyd med å være inkludert i NAV, fordi det gjør et samarbeid om arbeidspraksis og lignende tiltak enklere. De ansatte på senteret har følt at de ligger litt på siden av kommunens andre arbeid, men håper dette bedrer seg ved å komme inn under NAV.

Politikeren fra Frp har ekstra mye kontakt med administrasjonen fordi hun tidligere var varaordfører i kommunen. Også politikeren fra KrF opplever at kontakten er god. KrF har dessuten på egenhånd gjennomført besøk i mottaksklasse og andre tiltak tilknyttet flyktninger. Politikerne føler de får den informasjonen de trenger i form av sakspapirer og informasjon på møter. Administrasjonen opplever også at politikerne er interessert.

5.2.4 Strukturelle forhold

Denne variabelen tar for seg forhold i kommunen av strukturell art, som antas å kunne være spesielt viktige i en iverksettelsesprosess som har med bosetting å gjøre. Faktorer som er vektlagt er arbeidsledighet, boligsituasjon i kommunen og innvanderandel, herunder også sekundærflyktninger. Det antas at strukturelle forhold kan ha påvirkning på utfallet av bosettingsarbeidet.

Først kan det være hensiktsmessig å oppsummere nøkkeltallene presenter i kapittel 3. For å sette dette inn i en større sammenheng, vil også tallene på landsbasis bli presentert. I Rygge er andel ikke-vestlige i kommunen på 6,3% og i Askim er denne på 12%. På landsbasis er tallet 7,2%. I Rygge er arbeidsledigheten på 2 % og i Askim er den på 1,5 %. Tallet på landsbasis er 1,7% (SSB 2010).

RYGGE

Boligmangel har alltid vært fremmet av politikerne mot et positivt bosettingsvedtak i Rygge. Det har vært mangel på kommunale boliger, og da har man hatt et ønske om å prioritere bosvake personer, som bor i kommunen fra før. Rådmannen forklarer det slik:

Når vi sliter med våre egne for å bruke det slitte uttrykket, er det klart at viljen til å ta imot andre og prioritere det foran kan være vanskelig. Når alle kjenner noen som kjenner noen blir det på en måte litt tett. Sånn er det her. Små forhold.

Også sosialsjefen vektlegger at de bosvake som allerede bor i kommunen bør prioriteres. Samtidig har ikke boligmangel vært et veldig stort problem, mener de kommunalt ansatte. Kommunalsjefen sier dette:

I debatten kan det jo være litt forskjellige poeng. Men når vi snakker om det oppleste og vedtatte så har det ikke vært noe poeng. Vi har rett og slett kjøpt to boliger som egnet seg til formålet. Vi kjøpte boliger med husbankstøtte. Det er mangel på kommunale boliger, så vi kjøpte en som egnet seg.

Da det i 2009 ble vedtatt å bosette, ble to hus kjøpt på det private markedet. Boligene ble pusset opp og satt i stand for formålet. Samtidig var det problemer i forbindelse med boligkjøpet. Da kommunen så på aktuelle boliger på leiemarkedet, deriblant prosjekterte boliger, ga utbyggerne beskjed om at disse boligene ikke ville bli leid ut til kommunen dersom de skulle brukes til bosetting av flyktninger.

Politikeren fra Frp mener boligsituasjonen i Rygge er et argument mot å bosette flyktninger i kommunen. Politikeren fra SV mener at dette argumentet ikke holder: ”Har man vilje, så løser man det. Det er gode finansieringsmuligheter via Husbanken.” Også politikeren fra Ap vektlegger at selv om det er mangel på boliger i kommunen, så ordnet dette seg i 2009.

Verken blant de administrativt ansatte eller politikerne har arbeidsmarkedet i kommunen vært et argument av betydning. Rådmannen peker på at dette alltid vil svinge noe, og at arbeidsledigheten generelt er større i andre deler av Østfold enn i Rygge. Noen av informantene påpeker at flyktningene kan bidra i arbeidsstyrken etter hvert.

Når det gjelder innvanderandel med ikke-vestlig bakgrunn, er rådmannen opptatt av denne lave andelen sammenlignet med landsgjennomsnittet, og mener at dette er et viktig argument for å bosette. Noen av politikerne nevner sekundærflytting til kommunen fordi kommunen

ligger forholdsvis sentralt plassert, men mener at argumentet ikke har vært fremtredende i debatten. Flere er opptatt av om de enslige mindreårige er såkalte ankerbarn. Dette argumentet ble fremmet i kommunestyret. Administrasjonen har gjennom IMDi fått inntrykk av at dette ikke kommer til å bli et problem, og at få enslige mindreårige henter sine nærmeste.

ASKIM

Askim har i utgangspunktet mange kommunale boliger, som i utgangspunktet ble bygget til de ansatte på fabrikkene i kommunen. Mange bor i disse boligene lenge, og den nødvendige sirkulasjonen for å frigjøre boliger er ikke god nok. Boligmangel har vært et sentralt argument blant politikerne i forhold til at det er utfordrende å bosette. Ordføreren vektlegger dette, og politikeren fra Frp er klar på at det gjør bosetting vanskelig.

De gangene vi har stemt imot – for det har vi gjort – så har det vært argumentet. Vi har ikke boliger til alle våre egne som trenger det og det synes jeg blir feil når våre egne innbyggere ikke har tak over hodet og må bo hos tilfeldige venner og sånt noe. Noen av dem krever også, det er jo en viss standard man skal ha, også har vi kummelige kår for våre egne.

Hos administrasjonen er ikke oppfatningen den samme. Rådmannen sier:

Når du kan planlegge, så opplever vi at det er ikke vanskelig. Når vi vet at vi skal ta imot i løpet av tre år, så må vi rydde boligsituasjonen, men så er det også sånn at når vi vet hvem vi får, så er det noe med å skreddersy et tilbud i forhold til gruppa man får. Familie har et annet behov enn enslige, men det opplever vi at vi greier å ivareta.

Flyktningkonsulenten opplever at det er nok boliger, men at ikke alle bosettinger kan gjennomføres slik hun ønsker. Flyktningene har behov for ulike typer boliger, men det er ikke alltid riktige typer ledig. De fleste vil bo sentrumsnært, men det er ikke alltid mulig å få til. Boliger oppleves som et problem når det har vært diskutert om enslige mindreårige skal bosettes. Fordi man da trenger et større støtteapparat og flere ansatte, oppleves boligoppgavene krevende.

Arbeidsmarkedet har ikke vært et viktig argument i debatten, verken fra politikerne eller de administrativt ansatte. Det kan være utfordrende å skaffe praksisplasser til deltagerne på introduksjonsprogrammet, men samarbeidet mellom instansene for å få det til blir stadig bedre.

Politikeren fra Ap og Frp, vektlegger Askims høye andel ikke-vestlige innvandrere som et argument for at Askim må trappe litt ned på bosettingen. Dette legges ikke like stor vekt på i administrasjonen. Mange av informantene vektlegger høy sekundærflytting til Askim, og er bekymret for at denne kan bli for høy. Dette blir også vektlagt i debatten i kommunestyret. Det finnes ikke fullstendige, årlige tall på sekundærtflytting eller familiegjenforening, men flyktningskonsulentene har tall for en del av årene, og forteller at denne har gått drastisk ned de senere årene. Grunnen til at informantene er bekymret for sekundærflytting er ekstra utfordringer med skoleplanlegging og barnehage, og dessuten at integreringstilskuddet er betydelig lavere for hvert år de har vært i landet.

5.2.5 Kommuneøkonomi

Kommunens økonomi er i mange tidligere studier på området, vektlagt som en faktor som påvirker bosettingsarbeidet i høy grad. I denne studien er det derfor viktig å undersøke informantenes oppfatning av kommunens økonomi, samt reelle tall på området. Rygge har et netto driftsresultat på 0,8 %, mens Askim har et overskudd på 4% for 2008. På landsbasis er snittet -0,1%.

RYGGE

Kommunens økonomiske situasjon er sammen med størrelsen på integreringstilskuddet, gjennomgående brukt som argument for å ikke bosette. Kommunens vedtak har de siste årene vært positive, men med en viktig økonomisk forutsetning. Ordføreren bekrefter også kommuneøkonomiens betydning. På spørsmål om hva som i hovedsak har preget diskusjonen er svaret "Økonomi. Stort sett økonomi." Ordføreren mener at selv om bosettingsarbeidet går i minus bør kommunen klare det, siden andre kommuner har bosatt i mange år, tross enda dårligere kommuneøkonomi:

Og så lenge det da skulle koste kommunen noe å bosette var det også et argument. Vi har forstått det at det vil jamne seg ut over en periode på 3 til 5 år, så vil økonomien gå i balanse. Men det er det å komme over kneika de to første åra. Få de inn i et system med skole, utdanning eller arbeid. Når man først kommer over de åra så tror jeg det skal gå greit. (...) Vi tror mye på å få inn ressurser tidlig for kanskje å få kartlagt tidlig i stedet for å komme inn seint, og kanskje for seint.

Politikeren fra Frp er klar på at kommunens økonomiske situasjon har vært hovedårsaken til at de ikke vil bosette. Han sier at de har tøyet strikken ved å innføre eiendomsskatt, og de ønsker derfor et tydeligere budsjett fra IMDi. Politikeren fra SV bekrefter at økonomi har vært hovedargumentet i Rygge, men mente samtidig at dette ikke var grunn god nok til å si nei. ”For det første har jeg tvilt på de regnestykkene. For de andre synes jeg det ikke er grunn god nok. Vi må si ja.”

ASKIM

Rådmannen i Askim mener at økonomi ikke har vært et viktig argument i bosettingsdebatten. Hun forteller at Askim har hatt svært dårlig økonomi i mange år, men det har ikke vært bestemmende for om kommunen skal bosette eller ikke. I sakspapirene i forbindelse med bosettingen av enslige mindreårige, er heller ikke økonomien brukt som et argument, og det blir antatt av statens tilskudd dekker utgiftene.

Politikerne er opptatt av utgifter til familiegjenforening og sekundærflytting. De opplever at det kommer sekundærflyktninger fra kommuner som ikke har gitt tilstrekkelig tilbud, og at dette gir Askim utgiftsposter. Ordføreren påpeker at det økonomiske aspektet er viktig, men samtidig har ikke kommunens økonomi vært fremtredende i diskusjonen. Politikeren fra KrF mener at kommunen bør bosette uavhengig av økonomi.

5.2.6 Trekk ved iverksettingsenhetene

Her søkes det å få en oversikt over oppbygging av apparatet som arbeider med flyktninger og integrering i kommunen. Neden-fra-opp-perspektivet vektlegger å få et inntrykk av bakkebyråkratene i kommunen spesielt.

RYGGE

I Rygge har det vært et lite utbygd flyktningapparat fra 2000 til 2009. Kommunen har kjøpt tjenester av Moss kommune i forbindelse med introduksjonsprogrammet. Ved bosettingen av enslige mindreårige i 2009 har dette prosjektet blitt lagt inn under familiesenteret i Rygge, og boligene og alt rundt dette er organisert som en egen avdeling der. Familiesenteret har én leder, og det er ansatt egen leder for boligene. Videre jobber en barnevernskonsulent i 50 % stilling på boligene, og en fra helsetjenesten er ansatt i en annen 50 % stilling. Én person jobber i merkantil stilling, og til sammen er det 11,4 årsverk på boligene. I tillegg forvalter en

saksbehandler i rådmannens administrasjon alt som har med introduksjonsprogrammet å gjøre, og det er denne saksbehandleren som har kontakt med IMDi.

Tilsettelser og organisering av bosettingen av enslige mindreårige, har gått forholdsvis raskt, og det var et poeng å få til dette innen utgangen av 2009 fordi man da hadde krav på ekstrabevilgning fra IMDi. Dette har ifølge informantene vært krevende, men samtidig har det vært lærerikt og spennende. Det har vært enkelte problemer, særlig knyttet til opplæring og forberedelse av ansatte i boligene. Fordi alt har gått så raskt, har man ikke hatt tilstrekkelig med tid til å skolere alle ansatte. Kommunalsjefen forklarer det slik:

Det har ikke vært så mange personalmøter på forhånd for å si det sånn. Det å lære... Veien blir til mens du går... passer ikke i denne sammenhengen, så det sliter vi litt med nå. Å få alt dette til å fungere. At alle opptrer likt blant ansatte, hvor skapet skal stå og litt sånn. Hva skal man tillate og ikke tillate, alle ungdommer prøver seg.

Samtidig virker det ikke som økonomien har preget bosettingsarbeidet. Alle ansatte, både de på Rådhuset og ansatte i familieenheten, virker positive og motiverte. De ansatte i familieenheten er de som kan kalles bakkebyråkrater, og som i større eller mindre grad skal gjennomføre bosettingen. Det er også disse som arbeider tettest med flyktingene i etterkant. Lederen for familieenheten opplever stort handlingsrom i sitt arbeid.

Jeg synes vi har stort handlingsrom. Jeg tenker at IMDis oppgave har vært før dem kommer til oss, i all hovedsak å finne dem rette til oss. De tilbyr jo også kurs og sånn, og det tror jeg at vi kommer til å bestille av dem, når bemanninga er helt på plass. Vi trenger å skolere arbeidsgjengen her. Vi har satt av kursmidler – og skal på kurs for ungdommer med traumer.

Lederen på boligene har i hovedsak hatt kontakt med andre kommuner for å få råd og tips til hvordan arbeidet bør gjennomføres. Også han føler at det er opp til Rygge kommune selv å organisere dette. Han opplever god støtte fra administrasjonen, og at de er interesserte i arbeidet. Det er mange situasjoner som fortløpende skal løses og organiseres, og dette gjør at han ser seg nødt til å ta selvstendige beslutninger.

ASKIM

I Askim ble arbeidet med flyktinger og bosetting lagt inn under NAV Askim da det ble opprettet høsten 2009. Det er ansatt én flyktingkonsulent i kommunen med hovedansvaret for å bosette flyktingene. Indre Østfold introduksjonssenter, som forvalter

introduksjonsordningen for seks kommuner i Indre Østfold, ligger også under NAV. På dette senteret er det ansatt to personer som jobber med introduksjonsprogrammet. Introsenteret har siden oppstarten hatt 169 deltakere fra 6 kommuner, og 51 av disse er flyktninger som er bosatt i Askim. Senteret har tett samarbeid med voksenopplæringen i kommunen, som ligger under stab hos rådmannen. Hos voksenopplæringen er det 19 ansatte, og flesteparten av deltakerne har flyktningebakgrunn. Nyankomne innvandrere kommer til en egen mottaksklasse før de kommer inn i den vanlige skolen. Her får de intensiv norskopplæring og er bedre rustet før de skal inn i en vanlig grunnskoleklasse. Fra 2006 har det vært et eget innvandrerråd i Askim kommune. Rådet har jevnlig møter med politikere og administrasjon hvor saker av betydning for innvandrerne i byen diskuteres.

Det er nærliggende å definere flyktningkonsulenten og veilederne på introsenteret som kommunens bakkebyråkrater. Flyktningkonsulenten savner et litt bredere samarbeid og økt fellesskapsfølelse.

Det er en ensom jobb å være flyktningkonsulent. Det er en ensom jobb å være det, og jeg føler at det er jeg som bosetter, og ikke Askim kommune. Jeg tar den runden flere ganger til de instansene jeg må samarbeide med – at det er tross alt Askim kommune som bosetter, så vi har like stort ansvar for alle sammen.

Bakkebyråkratene opplever stor handlingsfrihet i arbeidet, men alle påpeker at utfordringer hele tiden må løses. De mener at det er noe aktørene på statlig nivå ikke vet nok om. En av veilederne på introsenteret bruker et eksempel på en kvinne som burde hatt et mer omfattende helsetilbud i form av fysioterapi, men han har ikke kunnet hjelpe henne utover å anbefale henne å gå turer mens hun gjennomfører introduksjonsprogrammet. Flyktningkonsulenten opplever å være i en sårbar posisjon fordi det stort sett er hun som kjenner til arbeidet og vet hvordan det skal gjennomføres. Det føles lite givende å dra på kurs og seminar alene, for da er det ingen å diskutere og samtale med underveis og etterpå. Hun peker altså både på forhold i kommunen og på forholdet til de statlige instansene.

Men det er selve den flyktningkoordinatorstillingen som jeg føler at noen ganger – at noen forstod hva jeg gjorde. Fordi når jeg er syk eller på ferie er ingen til stede for dem, flyktningene er på en måte bare mine. Det er sårbart. Det er veldig mye papirarbeid jeg har. Det er ingen andre som vet hva jeg gjør, de ville ikke skjønne hva de skulle gjøre hvis de måtte settes inn i det. Det har jeg snakket med flere andre kommuner om. Det er det som skjer de fleste steder – at flyktningkonsulenten blir veldig ensom.

5.2.7 Lokale eliter

Rådmann og øvrig administrativ ledelse kan sies å være eliter i kommunen. Den administrative ledelsen lager saksinnleggene og innstillingen, mens politikerne stemmer over sakene. Det kan også finnes elite i form av politiske entreprenører i debatten, jamfør Statham (2003). Disse kan påvirke befolkningen ved at befolkningen tolker hendelser i en kontekst som er bestemt av disse entreprenørene.

RYGGE

I Rygge vektlegger flere politikere rådmannens innstilling i bosettingssaken i 2009. De mener at han la sterkt opp til et positivt vedtak ved sin argumentasjon. De opplevde at rådmannen hadde gode argumenter, faglig tyngde og detaljert kunnskap om arbeidet, og at det gjorde det enklere og tryggere for den enkelte politikere å stemme for bosetting. Han gjorde også rede for hvordan bosettingen kunne foregå rent konkret. Kommunestyremøtene er åpne for alle, og derfor er ikke debatten blitt flyttet ut av offentligheten. Rådmannen sier om situasjonen og sin posisjon i kommunen:

Vi forsøker å holde en linje i forhold til å kjøre de faglige argumentasjonene om statens politikk på området. Men det er klart at vi blir litt lei av å slåss mot politikken, og vil ofte legge deg inntil det du tror du får flertall for. Det gjelder de fleste sakene. Men det er klart at vi vokter oss vel for å bli politikere. Derfor kjører vi også argumentasjonen vår så godt som mulig i et objektivt syn. Det gjorde vi også i denne saken.

Den tidligere sosialsjefen i kommunen hadde til og med høsten 2009 hovedansvaret for bosettingsarbeid og utredninger i den forbindelse. Han opplevde å ha stort handlingsrom og myndighet på området, og samarbeidet tett med den daværende rådmannen. Han synes det var vanskelig å anbefale bosetting så lenge han var usikker på hvordan det ville påvirke kommunens økonomi. Ordføreren kommenterer at den tidligere rådmannen ikke gav detaljerte planer for hvordan bosettingen skulle gjennomføres, og hun mener dette kan ha ført til at politikerne ble mer lunkne til bosetting. Før det siste vedtaket var det lagt ved klare planer for hvordan dette skulle gjøres.

De fleste informantene peker også på at lederen av det lokale Frp, er en sterk stemme i kommunen. Denne personen har hatt en sterk posisjon i bygda i alle år, både i politikken og ellers i samfunnslivet. Han har utmerket seg som sterk motstander av bosetting.

ASKIM

Rådmannen i Askim opplever sin posisjon i kommunen slik:

Som rådmann ligger det mye premisser, både i forhold til fagtjenesten men også i dialogen med politikere, det er jo ikke til å legge skjul på det. Men når vi hadde møte med IMDi etter at vi hadde skrevet et avslag, så er det jo jeg som foreslår at da synes jeg vi skal gå en runde til, til å ta imot noen flere. De hører nok mye på rådmannens råd, ordføreren kunne nok sagt at nei ut ifra det politiske klimaet nå. At vi har vi mange utfordringer med innvandrerbefolkningen nå og at vi skal si litt stopp, men det gjør de ikke, så jeg tror nok at rådmann så har du stor mulighet til å være med å påvirke politikere i den retningen du ønsker. Og da går det jo på det å se at det å få et mangfold i befolkningen er en styrke, ikke sant, i utviklingen og ikke en begrensning.

Her sier rådmannen noe om hennes posisjon i kommunen, og i hvilken retning hun ønsker at arbeidet skal gå. Ordføreren i kommunen kommer fra Ap, og har sittet i snart to perioder. Partiet har samarbeidet med ulike partier i disse periodene. Innad i Ap har det vært uenigheter angående hva partiet skal stemme i bosettingssaken, og representantene fra Ap har ikke alltid vært samstemte i voteringene. Likevel anser ordføreren selv og flere andre informanter, hans posisjon som relativt sterk i kommunal sammenheng.

5.2.8 Lokal debatt

Med denne variabelen søkes det å undersøke hvordan bosettingen diskuteres i kommunene på lokalt nivå. Her har det vært viktig å forsøke å få et inntrykk av befolkningens mening, politikernes argumentasjon og diskusjoner i media, samt å se på om kommunens tidligere erfaring på området kan påvirke debatten. Jeg har undersøkt kommunenes lokalaviser, *Moss Avis* og *Smaalenene*, for å få et inntrykk av mediadebatten.

RYGGE

Moss Avis har i stor grad referert fra kommunestyremøtene når bosettingsspørsmålet har blitt behandlet i løpet av de siste ti årene. Her er det intervjuet både politikere og kommuneadministrasjon. Disse avisoppslagene gir sammen med mine intervjuer, samt lesing av sakspapirer og kommunestyreprotokoller, et godt bilde av debatten, til tross for at jeg ikke har fått referater fra kommunestyremøtene.

I avisdebatten er det i liten grad bidrag fra befolkningen, og det står også lite om dette på lederplass og i avisen generelt. Dette endret seg imidlertid i 2009, da lokalpolitikere hadde flere debattinnlegg i avisen. Ordføreren mener den dårlige mediedekningen kan skyldes uklarheter om forutsetningene ved vedtaket, mens det i 2009 var helt sikkert at kommunen skulle bosette. Rygge grenser til Moss kommune som har en betydelig høyere andel ikke-vestlige innvandrere, da denne ligger på 10,6 % (Thorjussen 2009), og man finner en av landets største konsentrasjoner av vietnamesere i kommunen (Nyhaug 2006). Jeg har ikke funnet noe som tyder på at dette påvirker debatten i Rygge i særlig høy grad.

I avisen referes det til stadig kontakt mellom kommunen og UDI/IMDi, og det skrives at kommunen går med på å ta en ekstra runde. I 2004 intervjues sosialsjefen i kommunen, og her vektlegges kommunens dårlige økonomi som faktor for at kommunen har sagt nei. Tidligere erfaring med bosetting vektlegges også, og dette referes til som "en tapsbombe for kommunen". Han sier:

Og det er ikke til å undres over om slikt setter spor. Når de folkevalgte nå setter klare betingelser for å ta imot nye flyktninger, har det altså med bitre erfaringer og ikke med manglende vilje å gjøre. Sosialsjefen mener også at det kan ta mellom 10 og 20 år å oppnå det han kaller normalisert status, for en flyktning. (Johansen 2004a).

I 2004 ble boligsituasjon vektlagt som et viktig argument. Rygge hadde satt et tak på 60 nybygde boliger i året, og denne grensen var nådd. Derfor var det ikke mulig å bygge nye boliger til flyktningene eller andre bosvake i kommunen, for å skaffe nok husrom. Det er også vektlagt som et problem at mottaksapparatet ikke er klare for denne store oppgaven. I tillegg vektlegges kommunens tilstand og mangel på ressurser, og at det er et stort apparat som må etableres i forbindelse med introduksjonsprogrammet (Rygge kommune 2004). I sakspapirene fra 2005, vektlegges det også flyktningene høyst sannsynlig vil trenge sosialstønning i tillegg til integreringstilskuddet (Rygge kommune 2007). I 2008 sier ordføreren til avisen at fordi kommunen ikke har tatt imot på mange år, er ikke mottaksapparatet klart (Lunde 2008).

Jeg har ved å lese kommunestyreprotokoller, intervjuet politikerne og undersøkt mediedekningen, fått et godt inntrykk av hvor de forskjellige partiene står i bosettingsspørsmålet, og hvordan de har argumentert. Det er hovedsaklig Høyre og Frp som har stemt for at staten skal garantere for alle utgifter. Frp hevder også at den nye bosettingsmodellen har gjort at det har blitt dyrere for norske kommuner å bosette (Johansen 2004). Frp vektlegger dessuten at solidaritet med andre kommuner i regionen ikke er viktig

(Johansen 2005b). Både politikeren fra SV og Ap poengterer at Rygge, med forutsetningen om økonomisk dekning i vedtaket, i praksis sier nei til å bosette. De mener dette er pinlig for kommunen. Ordføreren fra Ap sier at "(...) jeg føler at vi har sneket oss unna ansvaret vårt i mange år." Ap, Sp, SV og KrF har ikke ønsket å legge inn denne forutsetningen i vedtakene, og dette vedtaket fra 2004 er et typisk eksempel på hva disse kommunene har ønsket. I et vedtak fra 2004 har disse partiene foreslått et alternativt vedtak som lyder:

Ap, SV og Sp stiller seg positive til å ta imot flyktninger. Før vi tar endelig standpunkt til antall flyktninger ber vi administrasjonen fremskaffe følgende opplysninger:

1. Hva vil det koste kommunen å bosette flyktninger? 2. Hvor i kommunen er det tenkt at slik bosetting skal finne sted, og hvor lang tid vil det ta før slike boliger kan fremskaffes? 3. Saken legges frem i samband med budsjettbehandlingen for 2005 og innarbeides i økonomiplanen. 4. Det tas kontakt med de øvrige kommunene i regionen om samarbeid ved tilsetting av flyktningskonsulent (Rygge kommune 2004).

Politikeren fra SV er klar på hvorfor man bør bosette:

Det er enkelt. Dette er mennesker som flykter fra krig, nød, muligheter for forfølgelse, og ja i verste fall dødsstraff hvis de har vært politisk aktive eller vært i opposisjon til et regime og da har vi en soleklar plikt. Det er en solidaritetstanke ut i fra den samme tankegangen som gjorde at svenskene under krigen ikke lukket grensene for nordmenn.

Også politikeren fra Ap mener at det er viktige argumenter for å bosette, som går utover økonomiske forhold:

Nei – da har vi prøvd å holdt oss unna økonomi faktisk, og brukt andre argumenter. I forhold til samfunnsansvar og medmenneskelighet og den type ting. (...) Samtidig er det spennende å påta seg nye oppgaver i en kommune. Pluss at vi jo trenger arbeidskraft i kommunen. Vi har prøvd å argumentere med medmenneskelig og flerkulturelle argumenter. Men de taper jo ofte i forhold til økonomi. Det er mange kommuner som har dårlig råd, som får det til allikevel.

Forut for vedtaket om å bosette i 2009, takket Rygge først nei. Det begrunnes med etableringen av NAV i Rygge i 2009, som en grunn for å vente. Videre var det skepsis mot det store lånet som måtte tas opp for å kjøpe boliger (Rygge kommune 2008). Under overskriften "Nytt rådyrt asylfelleskap i Rygge" argumenterer lederen av Frp for at han er redd det ligger lurte kostnader i vedtaket, og at pengene staten bruker på dette området, burde vært brukt på eldre og skole. Han skriver også at da det ble vedtatt i kommunestyret at det

skulle bosettes ungdommer mellom 15 og 18 år i kommunen i vanlige boliger, oppfattet ikke partiet at dette også kunne bety bofellesskap, noe som er en dyrere løsning (Klemp 2009). Et leserinnlegg fra en Krf-politiker samme høst, vektlegger at flyktningene er et godt tilskudd til å avhjelpe kommunen i forhold til mangelen på arbeidskraft som de snart kommer til å oppleve, for eksempel i helsebransjen (Jensen 2010). Frp var det eneste partiet som stemte mot å bosette ti enslige mindreårige i 2009. Representanten fra Frp opplever ikke Ap og SVs argumenter som går på nasjonal dugnad og solidaritet med andre kommuner, som viktige. Partiet er opptatt av kommunens økonomi og synes derfor det har vært viktig å være helt sikre på at bosetting ikke går i underskudd.

I 2008 ble det opprettet et asylmottak i kommunen, som ble lagt ned i 2009. Selv om dette hører til under UDIs ansvarsområde, har det relevans fordi det kan sies å ha påvirket debatten på dette området i Rygge. Dette ble på mange måter kommunens første og største erfaring med feltet på flere år. Mottaket ble lagt ned av UDI fordi eiendomsselskapet som drev mottaket, ikke gjennomførte dette arbeidet godt nok. Alle som er bosatt i boligene i 2009 kommer fra mottaket. Alle informantene nevner mottaket i forskjellige sammenhenger, i løpet av intervjuet. I denne forbindelse, fikk man forskjellige reaksjoner fra befolkningen. Ordføreren opplevde dette slik:

I forbindelse med opprettelse av asylmottaket i 2008 var det en del tull og fjas og det kom en del dårlige holdninger til overflaten synes jeg, og jeg synes tiden var moden for å ta litt ansvar og gå inn og prøve å få bosatt noen igjen. Følte vi hadde et spesielt ansvar for de på Kure¹⁵ og jeg spurte de på IMDi om det var mulig å prioritere de. Det fikk jeg beskjed om at det var det. Så da ble det følte jeg, litt enklere å få gjennomslagskraft da. Når de allerede er i vårt nærmiljø. De har det godt her og ønsker å fortsette å være her.

I forbindelse med bosettingen av de enslige mindreårige, har det vært gjennomført folkemøter og nabomøter i forbindelse med bosettingen, og så langt har bosettingen gått bra. Det har dessuten vært godt søkerantall på stillingene på boligen. Blant administrasjonen er det en oppfatning av at folket i Rygge er klare for bosetting og at reaksjonene her etter hvert har blitt veldig positive.

¹⁵Asylmottaket i kommunen.

ASKIM

De fleste informantene mener at brorparten av befolkningen i Askim alltid har vært preget av en åpenhet i forhold til innvandring. Mange husker arbeidsinnvandringen til kommunen tidligere, og setter den nye innvandringen i sammenheng med denne. Rådmannen oppfatter at politikerne i Askim jevnt over er villig til å bosette:

Politikerne i Askim er veldig åpne, har innsett kommunenes rolle, kommunen må være mottaksapparat for å avhjelpe den situasjonen verden er i, de er ikke aggressive motstandere. Det er klart noen partier er tydeligere enn andre, men flertallet er ikke det.

Sekundærflyktningene vektlegges av alle politikerne, og da i negativ forstand. Rådmannen og flere av de andre informantene mener at dette også er noe som oppptar befolkningen. Kommunen har ikke hatt asylmottak. Lokalavisen har dekket vedtakene som har blitt gjort, men spørsmålet har vært lite debattert både av befolkning og av politikere. Det er hovedsakelig politikere som er intervjuet eller referert til. Dette funnet bekreftes av både politikere og administrasjon. KrF-politikeren mener at dette har vært et lite diskutert tema de siste valgkampene. ”Kan ikke huske at det var noe tema i valgkampen, nei. Tenker lokalavisa – hva rørte seg der... Kan ikke erindre at det var noe tema. Det er et tema vi ikke ønsker å ta imot som politikere.”

I 2002 vedtok man å bosette, men et lavere tall enn IMDi hadde foreslått. Dette begrunnes med ressurser, arbeidsforhold og HMS-arbeid (Smaalene 2002). I forbindelse med vedtaket som ble gjort i 2007 var innstillingen fra formannskapet at kommunen ikke skulle bosette, mens rådmannens innstilling ønsket bosetting. Her gikk også kommunestyret bort fra formannskapets innstilling, og vedtok rådmannens innstilling.

Arbeiderpartiet har de senere år hatt debatter internt om hvordan partiet skulle stemme. Da bosettingen for årene 2008–2010 skulle vedtas i kommunestyret, var partiet blant dem som foreslo å senke tallet i forhold til anmodningen (Smaalene 2007). Dette gjaldt også debatten om å ta imot enslige mindreårige i 2010. Ordføreren kommenterer i et avisoppslag at temaet er følsomt for partiet, men at de mener det er en riktig prioritering likevel. Ap-ordføreren kommenterer partiets politikk slik:

Vi har vært veldig for å strekke oss og ta innenfor en rimelighetens grense. Vært opptatt av at skal vi ta noen, så skal vi gjøre det ordentlig. Så vi har alltid vært positive. Men det er klart at når vi er nummer fire eller fem i landet og har mye sekundær, så er vi litt mer årvåkne og

prøver å være litt forsiktige. Sånn jeg ser det synes jeg vi har klart den oppgaven veldig godt, og ikke hatt noen store problemer. Det har stort sett gått bra i Askim. Derfor er vi forsiktige nå, så ikke vi slipper på så det blir et problem. Plutselig blir det et problem. (...) At vi har ressurser og kan ta imot og hjelpe dem. (...) Det er nok det det går på, hvor mye mer tåler vi?

Høyre har stort sett stemt for rådmannens innstilling. KrF har ønsket å høyne dette tallet. Politikeren fra KrF er kritisk til en del av argumentasjonen i bystyret.

Jeg opplever argumentasjonen på grensen til uærlig. Bolig – det er bare å ha en plan det. Jeg synes ikke den argumentasjonen holder. Man ønsker ikke å si at man ikke vil ta imot flere. Innbakt i problematikken ligger økonomien. Men det har ikke stått som et eksplisitt argument. Men man kan snakke om kapasitet. Ja, det koster, men disse blir jo nye innbyggere, som kan generere inntekter i samfunnet.

Askimpartiet¹⁶ har sammen med Frp stemt mot vedtaket om å bosette, senest i 2007. Politikeren fra Frp mener at innbyggerne blir skeptiske til videre bosetting, fordi innvandrere står for en høy andel av kriminaliteten. Hun mener at Askim derfor må ta en pause. Hun begrunner dette også med at det er boligmangel i kommunen, og at det er viktig å kunne gi et ordentlig tilbud. Dette argumentet mener politikeren fra Krf at ikke er holdbart:

Så er det motargumentet som tidvis irriterer meg: vi har ikke mulighet, fordi det er ikke godt nok tilrettelagt. For det mener jeg – det er en vilje. For vi snakker aldri om store mengder. Det går igjen som argumentasjon. Skal vi ta imot, må de få et godt tilbud. Men alternativet er å sitte i mottak eller det de har flyktet fra, som er langt verre. Så tenker jeg at kommunen er i stand til å gi et tilbud – et forsvarlig tilbud som gjør at vi kan ta imot flere. Jeg mener det er en pen måte å si at vi ønsker ikke flere.

5.2.9 Vedtak i kommunestyret

Her presenteres partisammensetningen i kommunestyret for de tre valgperiodene som har vært i løpet av oppgavens tidsperspektiv. Videre gjøres det rede for hvilke partier som har samarbeidet og hatt flertall i denne perioden.

¹⁶ Askimpartiet er et lokalparti i Askim. De karakteriserer seg selv som et tverrpolitisk, og samarbeider med ulike partier avhengig av sak. De ble stiftet i år 2000.

RYGGE

For periodene 1999 til 2003, og 2003 til 2007, hadde Høyre og Fremskrittspartiet flertall sammen. I nåværende periode (2007-2011) har Arbeiderpartiet flertall sammen med Høyre.

Tabell 5.3 Antall representanter i kommunestyret, Rygge.

	1999-2003	Prosent	2003-2007	Prosent	2007-2011	Prosent
Ap	8	30	6	22	8	30
Frp	6	22	7	26	8	30
Høyre	8	30	8	30	5	19
KrF	3	11	1	4	1	4
RV	1	4	0	0	0	0
Senterpartiet	1	4	1	4	1	4
SV	0	0	4	15	2	7
Pensjonistpartiet	0	0	0	0	1	4
Venstre	0	0	0	0	1	4
Sum	27	100	27	100	27	100

Kilde: Rygge kommune

ASKIM

I Askim hadde Høyre flertall sammen med Senterpartiet fra 1999-2003. Fra 2003 til 2007 hadde Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Rød Valgallianse og Venstre flertall. I innværende periode samarbeider Høyre og Arbeiderpartiet.

Tabell 5.4 Antall representanter i kommunestyret, Askim.

	1999-2003	Prosent	2003-2007	Prosent	2007-2011	Prosent
Ap	5	14	8	23	12	34
Frp	5	14	7	20	7	20
Høyre	10	29	8	23	7	20
KrF	4	11	2	6	2	6
RV	1	3	1	3	0	0
Senterpartiet	3	9	3	9	2	6
SV	4	11	3	9	1	3
Pensjonistpartiet	0	0	0	0	0	0
Venstre	1	3	1	3	2	6
Askimpartiet	2	6	2	6	2	6
Sum	35	100	35	100	35	100

Kilde: Askim kommune

6 Analyse

Problemstillingen for oppgaven var: *Hvilke faktorer kan forklare Askim og Rygge kommuners ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger?* Her vil jeg drøfte og forsøke å besvare dette spørsmålet. Ved å undersøke historikk og politikk, samt andre forhold, har jeg forsøkt å gi et helhetlig bilde av hva som bestemmer handlingsviljen til de to kommunene, og hva slags iverksetting det har ført til.

Kapittelet starter med en gjennomgang av hva som har vært de viktigste forklaringsvariablene for hver av kommunene, og jeg vil drøfte hvordan dette har gitt utslag i kommunene. Videre vil jeg se på hva som har hatt betydning for Rygge og Askims ulike handlingsvilje, og hva som har ikke hatt betydning for dette. Sist vil jeg drøfte funnene opp mot de to teoretiske hovedretningene, og vurdere hvilket av perspektivene som er best egnet for å forklare kommunenes politikk.. Her vil jeg også, i tråd med Van Meter og Van Horn, drøfte deres teoretiske utgangspunkt om at iverksetting av et tiltak vil avhenge av grad av endring i forhold til tidligere praksis, samt konsensus rundt tiltaket.

I tråd med Kjellberg og Reitan har jeg vist at iverksettingsprosessen kan bestå av mange faser, og det har tidligere blitt gjort rede for hvilke jeg har fokusert på i denne studien. I oppgaven har det blitt tatt utgangspunkt i Lane (2000) og forståelsen av iverksetting som noe som innbefatter både gjennomføring og virkeliggjøring. Det betyr at en iverksetting i kommunene innebærer at man både vedtar at kommunene skal bosette, og at det vedtatte antallet faktisk bosettes. I forhold til dette utgangspunktet kan man si at Askim har oppfylt begge forutsetningene gjennom alle år. De har gjennomført bosettingen ved vedtak i kommunestyret, og senere virkeliggjort dette ved å faktisk bosette. Rygge har gjennomført ved å vedta å bosette i kommunestyret, men det har ikke blitt virkeliggjort ved faktisk å følge opp vedtaket.

6.1 Hva kan forklare handlingsviljen?

6.1.1 Hva forklarer Rygge kommunes handlingsvilje?

I Rygge, er det variablene ”ressurser”, ”kommuneøkonomi,” ”lokale eliter”, ”trekk ved iverksettingsenhetene,” og ”lokal debatt” som kan forklare Rygges nesten gjennomgående

manglende handlingsvilje til å bosette. Variablene presenteres i rekkefølge, etter hvilke jeg mener har hatt mest betydning.

I 2009 sa Rygge ja til å bosette ti mindreårige flyktninger, men ved anmodningen om å bosette i 2010 var vedtaket negativt.. Det at kommunen virkeliggjorde dette vedtaket i 2009, har gjort at jeg har fått et godt innblikk i hva som gjorde at Rygge handlet slik dette året. Det har dermed kommet enda klarere frem hva som har gjort at kommunen ikke har bosatt tidligere år.

I Rygge har det vært en sterk og bestemmende oppfatning av at integreringstilskuddet ikke er tilstrekkelig. Variabelen ”statlige ressurser” har vært den aller viktigste grunnen til at Rygge kommune ikke har bosatt flyktninger. IMDi tilbyr ikke noe fullstendig regnskap på hvordan pengene skal dekke opp for bosettingen, men summen er beregnet av Beregningsutvalget, på bakgrunn av en rekke variabler. Rygge har vedtatt at de bosetter forutsatt at staten dekker alle utgifter, og IMDi har svart at de forutsetter at det gjør den.. Prosessen har stoppet på dette stadiet. Alle informanter oppgir at usikkerhet i forhold til om staten vil dekke alle kommunens utgifter i forbindelse med bosettingen, har vært et stort tema i kommunestyredebatten. Man har ønsket en garanti fra IMDi som man ikke har fått. Baret og Fudge (1981) mener det er viktig at aktørene på lokalt nivå deler samme mål og oppfatninger som de statlige aktørene. Dette forholdet kan sies å være et eksempel på at så ikke er tilfelle. Rygge deler ikke statens syn på hvorvidt integreringstilskuddet er tilstrekkelig. At statlige ressurser oppfattes som tilstrekkelig, anses blant mange av de teoretiske bidragene som helt grunnleggende.

Integreringstilskuddet har tett sammenheng med variabelen kommunenøkonomien. Kommunen har etter eget utsagn dårlig økonomi. Dette har gjort at man ikke ønsker å utsette budsjettet for den belastningen en bosetting kan gi. Da det ble bosatt i 2009, gjorde ekstratilskuddet at man var sikre på at bosettingen ville gå i overskudd. Kommunen var helt sikre på at kommunekassen ikke ville bli rammet.

Variabelen kommunale eliter har også stor forklaringskraft. Disse kan være eliter i form av det kommunale lederskapet, eller politiske entreprenører i kommunen. I Rygge har det gjennom omtrent hele tidsperioden, vært en person i kommunens ledergruppe som har hatt en viktig plassering i bosettingsarbeidet, og som har vært sentral i forbindelse med saksfremleggene for kommunestyret. Denne informanten samarbeidet tett med rådmannen i kommunen. Bosettingsspørsmålet har blitt behandlet blant politikerne i kommunestyret som

siste instans, og beslutningen er således ikke løftet bort fra den offentlige debatt slik Freeman (2006) peker på at kan skje i sin eliteteori, men det er mulig å påstå at mange av premissene er lagt på forhånd. Sakspapirene som er utformet i forkant av behandlingen i kommunestyret vektlegger kommunal egen nytte i mindre grad, og dermed vil argumentet om det man mener er dårlig økonomisk dekning komme tydeligere frem. Den kommunale lederen har også blitt intervjuet flere ganger i lokalavisen, hvor han fremholder samme argument. Dette kan det være interessant å sammenligne med Stathams teser om hvordan eliten former konteksten som befolkningen oppfatter noe i. Ved bosettingen i 2009, vektlegges det blant mange informanter at den nytilsatte rådmannen var sentral for beslutningen om å bosette. Kommunestyret stemte også, uten forbehold, for dette vedtaket. Dette styrker funnet om at det kommunale lederskapet har vært en viktig faktor i Rygge.

Når det gjelder politiske entreprenører i kommunen, har lederen for Frp hatt en tydelig stemme i lokalsamfunnet, og han har tidligere også vært varaordfører i kommunen. Fremskrittspartiet har i bosettingsspørsmålet alltid stemt for forslag som stiller strenge krav til økonomisk dekning. Man kan derfor hevde at det i politikken har vært en fremtredende stemme som påvirket handlingsviljen i retning av ikke å bosette.

Det er også klart at det lite utbygde og lite rutinerte flyktningapparatet i kommunen, har vært en viktig forklaring på hvorfor det ikke har blitt bosetting. Informantene opplyste om en usikkerhet i hva som krevdes her, og dette vektlegges i særlig grad i kommunestyrepapirene. Slik har variabelen "trekk ved iverksettingsenhetene" hatt betydning for handlingsviljen. Kjellberg og Reitan (1995) antar at iverksetting gjennom statlige organ vil gå enklere enn iverksetting gjennom desentraliserte organ, som i dette tilfellet dreier seg om norske kommuner. Bosettingsarbeidet i Rygge er organisert i en kommunal avdeling. Man kan derfor si at dette bekrefter forventningen om at iverksetting ikke har gått like enkelt da det er organisert slik.

Ved bosetting må som kjent kommunene tilby introduksjonsprogram. Det er i flere sakspapirer vektlagt at det vil bli for omfattende for kommunen selv å skulle sette i gang med dette programmet. Rygge har kjøpt tjenester av Moss i dette arbeidet. Denne kommunen har flere års erfaring og kan vise til gode resultater for programmet (Thorjussen 2009:86). Å fortsette å kjøpe tjenester her, er altså mulig, dersom kommunen fortsetter med å bosette. Det er også påpekt i noen av sakspapirene at en eventuell flyktningkonsulent får en stor oppgave, med et stort reiseprogram for å delta på kurs. Dette kan bety at den som skrev saksfremlegget,

ikke har vært helt informert om hva denne stillingen innebærer. Van Meter og Van Horn (1975) vektlegger at det er viktig å undersøke antall ansatte og organisering, i tillegg til hierarkisk kontroll, formelle og uformelle strukturer. Når det gjelder dette aspektet i Rygge, fikk jeg inntrykk av at det hersket en forholdsvis flat struktur i kommunen – ved at det ble gitt stort handlingsrom til lederne på de forskjellige nivåene. Den hierarkiske strukturen går fra rådmann, kommunalsjef, leder for familiesenteret, til leder for boligene. Det har ikke vært et særlig stort utbygd bakkebyråkrati i Rygge da de ikke har bosatt flyktninger på mange år, men ansatte på boligene og ledere her virket positive. Ved bosettingen i 2009 ble det igangsatt et stort apparat for å bosette de enslige mindreårige flyktningene. Det ble kjøpt inn og istandsatt to hus, og det ble gjort mange ansettelser. Alt dette skjedde i løpet av svært kort tid. De ansatte som jobbet her, virket engasjerte og fornøyde. I tråd med Lipsky som vektlegger bakkebyråkratenes sterke posisjon, anser jeg at dette kan være viktig for fremtidig bosetting i Rygge, da bakkebyråkratene har en viktig rolle i å gi en faglig tilstandsrapport til rådmannen. Det kom også tydelig frem at informantene var fornøyde med å få stor kommunal frihet. Dette styrker Elmores (1980) antagelse om at iverksetting vil gå lettere med mindre statlig styring og kontroll.

Den lokale debatten har også vært en variabel som har påvirket Rygges handlingsvilje, men jeg vil ikke si at det er den mest viktige, da samme vedtak har blitt gjort uavhengig av politisk flertall i kommunen. Kommunens tidligere erfaring med flyktingarbeid har hatt betydning fordi man hadde dårlige erfaringer på 90-tallet, og etableringen av asylmottaket har dessuten påvirket debatten i de senere år. Samtlige informanter vektla det de hadde opplevd som et vanskelig samarbeid og en uklar innsats fra UDI sin side i denne saken, og dette ble kommunens første erfaring med utlendingsfeltet på flere år. Flere av informantene mener at dette hadde både positive og negative ringvirkninger fordi det fremprovoserte fremmedfiendtlige holdninger hos noen, men at det også kom til syne en vilje fra mange om at de ønsket at kommunen skulle fortsette med flyktingarbeid. Rygges befolkning ser ikke ut til å engasjere seg i særlig høy grad i spørsmålet. Dersom Rygge anses som en kommune med bystruktur, skal de i henhold til Blom (2009) være mindre skeptiske enn landsgjennomsnittet, til innvandring i kommunen.

I løpet av tidsperioden oppgaven tar for seg har det vært borgerlig flertall de to første periodene. I nåværende periode har Ap og H hatt flertall og samarbeidet, og her har man altså hatt både positive og negative vedtak. Det har også tidligere vært vedtak hvor representantene

fra Ap har delt seg i voteringene. Det gir støtte til Steens (2008) funn om at Arbeiderpartiet i noen tilfeller kan stemme det samme som Frp i denne saken, fordi partiet konkurrerer om de samme velgerne.

Representantene fra de ulike partiene som ble intervjuet, vektla forskjellige argumenter i bosettingssaken. SV, Ap og KrF vektla humanitære hensyn, solidaritet til andre kommuner og kommunal plikt. Frp sammen med H, mener at kommunens økonomi har vært det viktigste å ta hensyn til. Ved at Frp-politikerne kaller bofellesskapet for ”asylfellesskap” i et leserinnlegg i avisen, kan det bety at politikerne ikke er godt nok informert om hva bosetting innebærer, og ikke vet at dette dreier seg om personer som ikke lenger er asylsøkere til Norge. Det kan også bety at politikerne bevisst har valgt denne ordlyden for å skape en effekt hos befolkningen. I henhold til Steens typologi, kan man si at Ap og SV bruker argumenter som er imøtekommende symbolske. Frp og Høyres argumenter kan sies å være av avvisende instrumentell art.

6.1.2 Hva forklarer Askim kommunes handlingsvilje?

I Askim har variablene ”ressurser,” ”strukturelle forhold,” ”trekk ved iverksettingsenhetene” og ”lokal debatt” størst betydning for handlingsviljen. Også disse blir presentert i rekkefølge etter hva jeg mener har hatt størst betydning.

Det bør først nevnes at det var færre variabler som pekte seg klart ut, når det gjelder Askim sin handlingsvilje. Dette kan ha sammenheng med at kommunen i alle år har bosatt, og at det da er vanskeligere å peke på hva som har bidratt til disse vedtakene. Det virket som argumentene for å bosette både var selvfølgelig, men samtidig sammensatt av flere ulike faktorer. Det har likevel vært mulig å peke på noen trekk som har kommet klarere frem enn andre, og som jeg derfor anser at har høyere forklaringskraft.

Variabelen statlige ressurser er viktig. Integreringstilskuddet har vært en forutsetning heller enn et incentiv, for at Askim har bosatt. Kommunen påpeker selv at den har dårlig økonomi, men dette har ikke blitt brukt som et argument for å takke nei på forespørselen. Samtidig har derfor integreringstilskuddet vært av stor og avgjørende betydning. De fleste informantene har en oppfatning av at dette dekker utgiftene man har til bosetting, ved at det jevner seg ut på sikt. Ressurstilgang i form av personell hos IMDi, oppfattes også som tilstrekkelig.

Blant strukturelle trekk ved kommunen, er innvandrерandel samt sekundærflytting til kommunen faktorer som de fleste informantene vektlegger at har skapt skepsis til bosetting. Kommunen har, særlig i tidligere år, opplevd høy sekundærtlflytting og ligger på femte plass i Norge i forhold til innvandrерandel av befolkningstall. Dette har blitt vektlagt i debatten i kommunestyret. Samtidig har antallet sekundærflyktninger til Askim gått ned de senere år. Dette er det kun flyktningkonsulenten som påpeker, og det virker ikke som dette så langt har nådd frem til resten av de ansvarlige i kommunen. Askim har en andel av ikke-vestlige innvandrere som ligger over landsgjennomsnittet, og det er mange av informantene som er opptatt av dette.

Iverksettingsenhetenes oppbygging har også hatt betydning. I Askim har man et veldrevet introduksjonssenter som også selger sine tjenester til omkringliggende kommuner. Dette har et tett og godt samarbeid med voksenopplæringen. Det finnes en egen mottaksklasse på skolen, og man har i alle år hatt en egen flyktningkonsulent som bosetter. Mottaksapparatet har altså vært i drift i mange år, og det er ansatte her som har god erfaring på området. Dette betyr at terskelen for at Askim skal bosette flyktninger, er forholdsvis lav. Flyktningkonsulentene ønsket selv å gå inn i NAV da dette ble opprettet, og ved at dette ønsket ble tatt hensyn til legges det til rette for god iverksetting ved at bakkebyråkratene har fått påvirke avgjørelsen. Når det gjelder hierarkisk struktur i iverksettingsenhetene i Askim føler jeg at jeg har begrenset innsikt, men noe er likevel mulig å si. Bakkebyråkratene ga inntrykk av stor handlingsfrihet, og det virket også som ledelsen ønsket dette. Flyktningkonsulentene ga uttrykk for utfordringer i forhold til å være alene med mye tungt arbeid. Informantene vektla utfordringer ved arbeidet, men samtidig virket de motiverte i jobben sin. Som beskrevet i Lipsky (1980), er bakkebyråkratenes posisjon helt særegen. Baret og Fudge (1981) mener at dette er svært viktig for iverksettingen, at bakkebyråkratene støtter tiltaket som skal iverksettes. Da disse har en viktig stemme i forhold til rådmannens innstilling, kan dette påvirke iverksettingen. Dette kan sies å være tilfellet i Askim.

Thorshaug m.fl. (2009) og Brunvatne (2006) peker på støtte til arbeidet som veldig viktig for flyktningkonsulenter. Informantene ga uttrykk for en følelse av å ikke bli sett av viktige instanser i kommunen. Samtidig virket det ikke som disse erfaringene gikk utover deres bidrag til rådmannens innstilling. Dette er imidlertid noe kommunen antageligvis bør være oppmerksom på, og som kan utvikle seg til å få større betydning i kommende år. Disse flyktningkonsulentene er helt sentrale Askims bosettingsarbeid.

Når det gjelder den lokale debatten, er det hovedsakelig den politiske debatten som har vært viktig. Askim har gjennom perioden hatt flere ulike sammensetninger av politisk flertall, men man har allikevel alltid hatt positive bosettingsvedtak. Blant partiene er det Frp og Askimpartiet som har stemt mot bosetting. I Ap har det vært sterke diskusjoner innad, men det har alltid endt med at Ap har stemt for bosetting. Dette kan imidlertid utvikle seg og komme til å påvirke fremtidige vedtak. Frp har alltid stemt mot bosetting, og begrunner det med at de har vært redde for at kommunen ikke klarer å ta imot på en god nok måte fordi kommunen har tatt en såpass stor andel tidligere. Når flere av politikerne i Askim har vært negative til å ta imot enslige mindreårige i 2010, begrunnes noe av dette med tidligere erfaring på feltet. Saksvedlegget fra politiet, fremhever dette. I henhold til Steen (2009), kan Frp sies å ha en avvisende-instrumentell argumentasjon. De andre partiene i kommunen fremholder en imøtekommende-symbolisk argumentasjon.

De fleste informantene mente at befolkningen i Askim er engasjert i mindre grad i denne saken, men at det sitter i ryggmargen for mange innbyggere at Askim er en kommune med en flerkulturell historie. Jeg fant få leserinnlegg i avisen. Det kan bety at bortsett fra politikerne, har befolkningen i mindre grad avgjørende betydning for bosettingsvedtakene i Askim.

6.1.3 Hvilke faktorer kan ikke forklare den ulike handlingsviljen?

Nå har det blitt redegjort for oppgavens viktigste funn i forhold til hva som kan ha påvirket kommunenes handlingsvilje. Her vil det derfor oppsummeres likheter og ulikheter ved kommunene. Først blir momentene som ikke kan forklare den ulike handlingsviljen gjennomgått. Disse er ”kommunikasjon” og ”arbeidsmarked og boligsituasjon.”

I begge kommunene oppfattes kommunikasjonen mellom politikere og administrasjon i kommunen som god og tilstedeværende. Politikerne oppfatter at de får den informasjonen de trenger ved behov. Dette gjelder også kommunikasjon mellom ulike nivå. Kommunene opplever å ha god kontakt både med IMDi, KS, Husbanken og de andre etatene involvert som det ble redegjort for i kapittel fire. Begge kommunene vektlegger at samarbeidet er godt, og at de får den hjelpen de trenger. Politikerne i begge kommunene har mindre kontakt med de statlige og regionale aktørene, men opplevde at de fikk den informasjonen de trengte gjennom administrasjonen.

Samtidig virker det ikke som denne kommunikasjonen er av sterk betydning for utfall i kommunestyret. Van Meter og Van Horn (1975) vektlegger hierarkisk struktur og klare krav til hva som er forventet av iverksetterne. Dette er ikke fremtredende for funnene jeg har gjort rundt kommunikasjonsflyten mellom aktørene i denne oppgaven. IMDi som sentral aktør, har en kommunikasjonsform som kan sies å være spørrende og informativ, og at ordet ”anmodning” brukes viser også dette. Samtidig er det antageligvis nødvendig med en slik form, så lenge bosetting er frivillig for kommunene. Representanter fra IMDi har vært til stede og informert på kommunestyremøter i begge kommunene. Selv om få av politikerne eksplisitt nevner disse besøkene, sier alle at det er viktig med informasjon om arbeidet og forutsetningene som legges til grunn. Derfor kan dette antageligvis ha påvirket kommunenes handlingsvilje. Det virker som for Rygges del at IMDIs kommunikasjonstilbud ikke har kunnet påvirke vedtaket i stor grad, fordi grunnen til at kommunen ikke har bosatt er bestemt av andre variabler. Informantene i IMDi og KS bekrefter dette inntrykket.

I Rygge vektlegges samarbeidet med tidligere UDI som en faktor som har vært med på å skape skepsis. Dette trekkes imidlertid ikke frem som det viktigste argumentet, og vektlegges bare av en informant. Et av målene med den nye bosettingsmodellen var som kjent at kommunene i regionen skulle samarbeide seg imellom for å bosette. Dette er det ingen av kommunene som nevner. IMDi kan sannsynligvis bidra her, men det er ingen av informantene som vektlegger dette.

I forhold til strukturelle forhold i kommunene, mener alle informantene at arbeidsmarkedet ikke har påvirket vedtaket i stor grad. Det har ikke vært knyttet særlig opp mot bosettingsspørsmålet, verken når det gjelder arbeidsledighet i kommunen, eller hvorvidt flyktningene kan bidra i arbeidsstokken.

Boligsituasjonen er et viktig argument på landsbasis, men i denne studien har dette vist seg å ha mindre betydning. Boligforhold ble særlig nevnt av politikerne som et problem og det ble nevnt i debattene i kommunestyret. Av administrasjonen i begge kommunene ble det hevdet at boligmangel kan være et problem, men at det lar seg løse så lenge man får planlagt bosettingene. Dette gjaldt for begge kommunene. I Askim er hovedproblemet at man kanskje ikke får bosatt slik man ønsker det rent geografisk. I Rygge har det vært et mindre fremtredende argument tidligere, og man kjøpte hus når man trengte det til bosetting.

6.1.4 Hvilke faktorer forklarer den ulike handlingsviljen?

Det er flere faktorer som forklarer den ulike handlingsviljen. Disse er ”statens målsettinger”, ”statlige ressurser”, ”kommuneøkonomi”, ”sekundærbosetting”, ”trekk ved iverksettingsenhetene”, ”lokale eliter”, ”lokal debatt” og ”vedtak i kommunestyret.”

Variablene presenteres i denne rekkefølgen.

Begge kommunene har forholdsvis grei oversikt over statens målsettinger på området. De vet at staten ønsker rask bosetting og at dette må gjennomføres i norske kommuner, og de kjenner til introduksjonsprogrammet. De færreste i de lokale lederskapene kan utdype dette, men bakkebyråkratene har naturlig nok bedre kjennskap her. Det er imidlertid en forskjell i hvorvidt informanter i kommunene har delt synet på statens politikk. I Askim vektlegger de fleste informantene et ønske om å følge opp statens målsettinger, ved å bidra til rask og god bosetting. Det er ikke like sterkt vektlagt blant informantene i Rygge.

For begge kommunene er ”ressurser” en variabel som har hatt stor betydning, men den har gitt forskjellige utfall. For Askim har dette vært en forutsetning for å bosette. Det har det vært for Rygge også, men her har man ment at denne forutsetningen ikke er oppfylt. Man har ønsket et fullstendig budsjett fra staten på hvordan det skal dekke og da man ikke har fått det, har bosettingen stoppet her. Askim har ikke etterspurt denne dokumentasjonen.

I forhold til kommuneøkonomien, har den dårlige økonomien i Rygge blitt brukt som en grunn til ønsket om fullstendig regnskap fra staten i forhold til bosettingsarbeidet. Informanter i Askim oppgir at kommunen har hatt dårlig økonomi i mange år, men argumentet har allikevel ikke vært fremtredende i debatten. I tallene fra SSB (2010) ser man at for 2008, hadde Rygge et lavere netto driftsresultat enn Askim. Begge ligger over landsgjennomsnittet.

I Rygge var ikke sekundærbosetting et like stort tema som det var i Askim. Noen av politikerne nevnte det, men de var usikre på de faktiske tallene, og det har ikke preget kommunestyredebatten. I Askim var man mer opptatt av andel ikke-vestlige innvandrere i kommunen. Dette er naturlig da dette teller 12 % i Askim og 6,3 % i Rygge, mot 7,2 % på landsbasis. Også trekk ved iverksettingsenhetene i de to kommunene, har hatt betydning for den ulike handlingsviljen. Dette vil det bli gått nærmere inn på i neste underkapittel.

I Askim har ikke eliter i kommunen hatt en fremtredende posisjon i bosettingsspørsmålet. Rådmann og ordfører anser sin posisjon for å kunne være av betydning, men dette har ikke

sett ut til å være utslagsgivende i dette spørsmålet. Det kan anses som et interessant funn at Askims rådmann oppfatter at hun i høy grad har mulighet til å påvirke politikerne. Men det er usikkert hvorvidt hun har utnyttet dette handlingsrommet. I Rygge derimot, har eliter i form av kommunalt lederskap og politiske entreprenører vært av høy viktighet. Disse har også utnyttet det handlingsrommet de har hatt til å påvirke. Dahl (1961) definerer i sin studie, eliter som noen som kan ta initiativ til, eller stoppe et tiltak. Dette er beskrivende for funnene i denne studien.

Lokal debatt og vedtakene i kommunestyret er selvsagt også av høy viktighet. I Askim har man vedtatt å bosette hvert år, mens i Rygge har vedtaket ført til at man ikke har bosatt. Dette kan knyttes sammen med den lokale debatten i kommunene, og hva politikere og befolkning har stått for her. Kommunen har også hatt forskjellige erfaringer med tidligere flyktningarbeid. Da jeg undersøkte avisinnlegg, var det færre leserinnlegg å finne i Smaalenene enn i Moss Avis.

6.2 Hva forklarer teorien?

Det er hensiktsmessig å oppsummere de viktigste kjennetegnene ved de to perspektivene innenfor iverksettingsteori, slik de ble redegjort for i kapittel to. Ovenfra-ned-perspektivet fokuserer på klare mål for tiltaket som formuleres fra sentralt hold, og skiller mellom vedtaksfase og iverksettingsfase i forhold til prosessen. En iverksettingsprosess som ikke har gått slik det var ønsket, forklares med mangel på klare mål fra sentralt hold, og mangel på klare hierarkiske strukturer. Innen nedenfra-opp-perspektivet, vektlegges iverksetterne på lokalt nivå, og deres bidrag i prosessen. Man ser ikke på iverksettingsprosessen som en prosess med et klart start- og sluttidspunkt, men som en kontinuerlig prosess gjennom vedtaksfase og iverksettingsfase. Slik har man et bredere spekter å undersøke i forhold til hva som kan forklare en iverksettingsprosess, og man ser på dette som en gjensidig prosess mellom de involverte aktørene. I ovenfra-ned-perspektivet, er en iverksetting vellykket dersom utfallet samsvarer med målsettingene definert på sentralt nivå. I nedenfra-opp-perspektivet er iverksettingen vellykket hvis prosjektets utfall har blitt tilpasset lokale forhold og praksis.

Først kan det være hensiktsmessig å vurdere hvordan bosettingsmodellen i Norge best kan forklares. I Norge har stor grad av kommunal autonomi vært en viktig forutsetning for dette

arbeidet. Staten har målsettinger på feltet som er formulert i en Stortingsmelding og videre spesifisert hos IMDi. De kan stille med finansielle og administrative ressurser som et virkemiddel for å oppnå dette, men det er opp til kommunene selv hvorvidt de ønsker å følge det. Det er lagt få føringer for hvordan bosettingen skal utføres, noe som bekreftes av alle informantene. IMDis virkemidler er ”dialog, informasjon og samarbeid, kombinert med tilgjengelige økonomiske, pedagogiske og juridiske virkemidler.” (IMDi 2006: 6). Dette understreker poenget. Man kan derfor hevde at bosettingsmodellen i stor grad har trekk fra nedenfra-opp-retningen, ved at staten i så liten grad kan stille klare krav, og ved at så mye avhenger av iverksetterne i kommunene. I bosettingsarbeidet avgjøres det meste på lokalt nivå.

For begge kommunene, har det vist seg at variabelen ”lokal debatt,” har hatt betydning for handlingsviljen. Denne handler om avgjørelser og diskusjoner på lokalt nivå i kommunen, og det er tydelige eksempler på at lokalt nivå er utslagsgivende for iverksettingsprosessen og dermed handlingsviljen. Også ”vedtak i kommunestyret” har vært en helt avgjørende variabel for begge kommunene. Dette er mer forventet, da man vet at bosettingsspørsmålet behandles i kommunestyret som siste instans.

Pressman og Wildawsky peker å at såkalte vetopunkter kan påvirke iverksettingsprosessen, fordi ulike instanser kan stoppe eller endre prosessen. I denne prosessen har jeg identifisert to viktige vetopunkt. Dette er først rådmannens innstilling til kommunestyret, og siden kommunestyrevedtakene. Ut fra et styringsperspektiv er disse faktorer som kan skape problemer for iverksettingsprosessen, og dette støtter synet til ovenfra-ned-retningen som vektlegger statlige instruksjoner fremfor kommunal selvbestemmelse. I bosettingsarbeidet kan en positiv innstilling fra rådmannen allikevel stemmes ned i kommunestyret, og omvendt. Dette forsterker poenget. I Askim har bosettingsspørsmålet ”passert” gjennom disse vetopunktene. I Rygge har iverksettingen stoppet nettopp her.

Et av Van Meter og Van Horns teoretiske utgangspunkt, er en forventning om at iverksettingen vil avhenge av grad av endring ved tiltaket i forhold til tidligere praksis, og grad av enighet i beslutningsfasen. Man forventer at dette blir bestemmende for gjennomføringsfasen og kan påvirke om implementering blir vellykket eller ikke. Det er derfor interessant å drøfte dette opp mot funnene som er gjort i Askim og Rygge. For staten vil en vellykket implementering være en der kommunene faktisk bosetter, og jeg tar derfor utgangspunkt i dette. I Rygge har iverksettingsprosessen krevet meget stor grad av endring i

forhold til tidligere praksis, da man ikke har bosatt på mange år. Det har vært få som har vært ansatt i administrasjonen for å jobbe med flyktninger, og man har ikke hatt egne boliger tiltenkt flyktninger. Det har vært uenighet blant politikerne når det gjelder beslutning, men forholdsvis stor enighet blant lederskapet i administrasjonen om å ikke bosette, særlig i de tidligste årene. I 2009, kjøpte og istandsatte man to boliger, og ansatte mange på kort tid. Gjennomføringen her har så langt gått bra, og det vil si at Rygge kommune evnet å gjøre dette når det ble aktuelt, tross at det var preget av store endringer i forhold til tidligere. Det vil si at Van Meter og Van Horns forventning har høy grad av forklaringskraft for den første delen av perioden som oppgaven undersøker, men ikke det seneste året. At det har vært nokså høy grad av konsensus rundt beslutningen tidligere, kunne gitt en god implementering. Men det har her vært enighet i form av å ikke bosette. Dette har også endret seg og i 2009 var det høy grad av enighet blant administrasjonen, samt nesten hele kommunestyret, om faktisk å bosette.

I Askim har ikke bosettingsspørsmålet krevet stor endring fra tidligere praksis. Flyktningkonsulent og veiledere på introduksjonssenteret har jobbet her i mange år, og bosettingsarbeidet har gradvis bygget seg opp. Blant lederskapet i administrasjonen, er det stort sett enighet om at kommunen skal holde fram med bosettingsarbeidet. Det er mest uenighet blant politikerne. Dette gjelder for hele perioden. Allikevel vil jeg karakterisere iverksetterne som nokså samstemte. Dette betyr at iverksettingen i Askim medfører liten grad av endring, og at iverksetterne er rimelig samstemte i arbeidet. Van Meter og Van Horns forventning viser seg altså å stemme for Askim.

Van Meter og Van Horn (1975) vektlegger også en forventning om at handlingsviljen vil påvirkes av aktørenes forståelse av tiltaket, deres syn på tiltakets nytte og verdi, og intensiteten i denne reaksjonen. I Rygge virker det som informantene hadde god forståelse av hva bosetting ville innebære for kommunen. I forhold til nytte og verdi vektlegger noen informanter det positive ved et flerkulturelt samfunn, men så lenge kommunen taper på det økonomisk, vinner ikke dette argumentet frem. En av de sentrale informantene i administrasjonen mener at et argument for å bosette, er at flyktningene har mulighet til å bli norske, og mener dette er et eksempel på hva slags nytte tiltaket kan gi. Det er skepsis til om integreringstilskuddet er tilstrekkelig. IMDi kan hevde at aktørene ikke har en fullstendig forståelse av tilskuddet fordi de mener at det er dekkende, men det umulig å si hvem som har rett. I forhold til det rent praktiske ved en bosetting virker det som informantene har god forståelse, men man vektlegger de store omveltningene ved at man må ansette en

flyktningkonsulent. I forhold til intensitet i reaksjonen, virker det som bosettingsspørsmålet har vært nokså kraftig debattert mellom de ulike partiene i kommunestyret. I administrasjonen tidligere derimot, ser det ut til å ha vært mer konsensus om å ikke bosette, men dette har endret seg med at nye personer har blitt ansatt i administrasjonen i de senere år. I Askim har informantene god forståelse av hva bosetting innebærer, og hvilke utfordringer dette kan gi.. Blant de fleste informantene, både av politikere og administrasjon, hersker det også en oppfatning av at det er viktig og riktig av kommunen å bosette, og at kommunen drar nytte av å være et flerkulturelt samfunn. Det er mange som vektlegger verdien av et flerkulturelt samfunn. Spørsmålet har vært nokså debattert i kommunestyret, men blant administrasjonen ser det ut til å være større enighet om at kommunen skal bosette. For begge kommunene ser man altså at alle disse faktorene har hatt betydning for handlingsviljen.

Det er interessant å drøfte iverksettingen i kommunene, i lys av de to perspektivene. I Rygge har lokal elite vært av stor viktighet. Ved at individer på lokalt nivå kan ha en så viktig rolle i dette arbeidet, tyder det på at hierarkiske strukturer med en sterk ledelse på sentralt nivå ikke har stått like sterkt her, og at ovenfra-ned-perspektivet ikke har like stor forklaringskraft på dette området. I Rygge har ikke iverksetterne delt statlige myndigheters mål. Utfallet av iverksettingen har tilpasset seg lokal praksis, og man har ikke sett seg i stand til å bosette flyktninger. Slik kan man si at nedenfra-opp er best egnet for å beskrive Rygges iverksetting. En vellykket iverksetting defineres i dette perspektivet som en prosess hvor lokal tilpasning er viktig og riktig. For Rygge, har man ikke ansett seg som kapable til å bosette og utfallet har blitt at det ikke har foregått bosetting.

Askim kommune har i høyere grad følt på forpliktelse og ansvar i forhold til å bosette, og rådmannen poengterte at dette både handler om et fokus på ansvaret for alle som er drevet på flukt i verden, men også et nasjonalt ansvar i forhold til resten av kommune-Norge. Prosjekt Mangfold er et konkret eksempel som viser at kommunen har en sterk bevissthet rundt hvordan innvandrerbefolkningen i kommunen påvirker hele kommunens struktur, og hvordan de ønsker å jobbe med dette. Dette viser at Askim deler mål med det sentrale styret. Lokale forhold har spilt inn i prosessen i Askim også. Blant annet er det godt utbygde mottaksapparatet, med mottaksklasse og introduksjonssenter, antageligvis avgjørende for at rådmannen innstiller til et positivt vedtak. På tross av at bosettingsprosessen i seg selv har størst forklaringskraft i lys av nedenfra-opp, kan Askims handlingsvilje best forklares i lys av ovenfra-ned-perspektivet.

7 Oppsummering og konklusjoner

7.1 Oppsummering av oppgaven

I denne oppgaven har Askim og Rygges handlingsvilje til å bosette flyktninger etter anmodning fra IMDi blitt undersøkt. Oppgaven har tatt utgangspunkt i deres varierende vilje til å bosette, og belyser dette over et tiårsperspektiv. Det teoretiske rammeverket har vært iverksettingsteori. En analysemodell basert på Van Meter og Van Horn (1975) har blitt brukt for å strukturere variablene som har blitt ansett som de viktigste for å forklare dette. I et bakgrunnskapittel ble det presentert viktig informasjon om historikk og politikk på feltet. Videre har de empiriske funn i kommunene blitt redegjort for, med analysemodellen som utgangspunkt. I analysekapittelet har de viktigste funn og sammenhenger blitt drøftet. Her drøftes det også hvorvidt kommunens handlingsvilje best kan forklares ut i fra et ovenfra-ned-perspektiv eller et nedenfra-opp-perspektiv, som er de teoretiske hovedretningene. Iverksetting har i oppgaven blitt forstått som å gjennomføre og å virkeliggjøre (Lane 2000). Det betyr at kommunene først har iverksatt bosettingen etter å ha både vedtatt å bosette i kommunestyret, og senere virkeliggjort dette ved å følge opp vedtaket.

7.2 Konklusjoner

Man skal være forsiktig med å trekke for klare konklusjoner i en slik studie. Et stort antall variabler har blitt undersøkt, og det kan tenkes at det eksisterer sammenhenger som ikke har blitt fanget opp her. Undersøkelsen tar i stor grad utgangspunkt i intervjuer med sentrale aktører i kommunene, og det er knyttet utfordringer til intervju som metode. Allikevel mener jeg å ha funnet sammenhenger i det empiriske materialet.

Kommunene som er undersøkt i oppgaven har hatt forskjellig praksis i bosettingsspørsmålet. Askim kommune har bosatt i hele tidsperioden oppgaven har tatt for seg. Rygge har vedtatt å bosette, men først dersom visse kriterier er oppfylt. Dette har ført til at det ikke har blitt noen bosetting i kommunen i løpet av hele tidsperioden, bortsett fra i 2009. For begge kommunene er det flere faktorer som bidrar til denne handlingsviljen.

Da bosettingsspørsmålet avgjøres i kommunestyret, skulle man kanskje tro at spørsmålet enkelt kunne besvares med at det avhenger av den politiske konstellasjonen i kommunestyret.

Denne oppgaven har likevel vist at svaret ikke er fullt så enkelt. Både i Rygge og Askim har man tross skiftende politiske konstellasjoner gjennom perioden, hatt like vedtak i kommunestyret.

De viktigste faktorene som forklarer kommunenes ulike handlingsvilje, er ”ressurser”, ”kommunenøkonomien”, ”sekundærbosetting”, ”trekk ved iverksettingsenhetene”, ”eliter i kommunen” og ”lokal debatt.”

I Rygge er det oppfatningen av at den statlige kompensasjonen har vært for lav, som har vært den aller viktigste variabelen i forhold til kommunens handlingsvilje. IMDi mener Rygge har hatt kapasitet til å bosette, tross dårlig kommuneøkonomi. Derfor har kommunen blitt forespurt hvert år. Kommunen har ønsket et fullstendig budsjett og en fullstendig garanti fra IMDi om at en bosetting ikke vil gå utover kommuneøkonomien. Dette har de ikke fått. En annen variabel som har hatt betydning for handlingsviljen, er at Rygge i de fleste av disse årene, har hatt et kommunalt lederskap som har vært skeptiske til bosetting. I saksfremleggene til kommunestyremøtene, har det blitt lagt vekt på kommunal egennyttet fremfor ønske om å følge opp statens anmodninger. I Askim har ingen av disse faktorene hatt stor betydning, verken i positiv eller negativ retning. For Askim har det vært viktig at kommunalt lederskap og et flertall av politikerne, deler statens syn på målsettingene for bosettingsarbeidet. Kommunen har hatt et ønske om å følge opp dette. Videre har kommunen en veldrevet og utbygde flyktningsjeneste, med egen flyktningskonsulent, introduksjonssenter, voksenopplæring og mottaksklasse. Av faktorer som kan gi negativt vedtak om å bosette i Askim, er høy sekundærtilflytting og høy innvanderandel i kommunen fra før. Disse faktorene vektlegges ikke i like høy grad i Rygge.

Videre ser man at den lite utbygde flyktningsjenesten i Rygge, naturlig nok, har hatt betydning for vedtaket. Det legges vekt på blant annet den store prosessen Rygge må gjennom før de er klare for å bosette. Samtidig vedtok kommunen å bosette ti enslige mindreårige i 2009, og alt dette ble gjort i løpet av svært kort tid. Denne raske endringen har vært interessant å studere opp mot tidligere vedtak. Så langt virker bakkebyråkrater og kommunalt lederskap å være fornøyde og engasjerte i denne bosettingen. Også Askim har blitt anmodet om å bosette enslige mindreårige flyktninger. Dette oppleves utfordrende for kommunen. Denne gruppen krever andre typer boliger og oppfølging. Kommunen vedtok å bosette fire enslige mindreårige i 2010. I Askim ser man at det godt utbygde flyktnings- og mottaksapparatet har vært viktig for positive vedtak i kommunestyret. Bakkebyråkraterne her opplevde utfordringer

i arbeidet sitt, men virket engasjerte, og opplevde stort handlingsrom i arbeidet. Askim har en andel ikke-vestlige innvandrere som ligger over landsgjennomsnittet. Rygges andel ligger en del under gjennomsnittet. Det er i flere studier funnet kommuner med høy ikke-vestlig innvandrersandel er mer restriktive til å bosette flyktninger, men det ser ikke ut til å gjelde for funnene i denne undersøkelsen.

Av variabler som har hatt ingen eller liten betydning for kommunenes handlingsvilje, er arbeidsmarkedet og boligsituasjonen i kommunene. Introduksjonsprogrammet som alle kommuner er lovpålagt å gjennomføre i sin kommune, stiller krav til at deltakerne skal ha arbeidspraksis. Derfor er det rimelig å anta at dette ville kunne ha påvirket et vedtak, men det er ikke tilfelle i her. Boligsituasjon er en annen faktor som er ofte vektlagt som en svært viktig faktor, i tidligere studier. I denne studien viser derimot dette seg å være av mindre betydning. Politikerne opplever boligsituasjon som et problem, men dette vektlegges ikke like sterkt i administrasjonen hos noen av kommunene.

I forhold til de teoretiske perspektivene, har oppgaven vist at bosettingsarbeidet i hovedsak kan forklares i lys av et nedenfra-opp-perspektiv. Kommunene har stor autonomi og staten har ingen rettslige påbud i dette arbeidet, de kan kun stille med ressurser og verdimessig påvirkning. Begge kommunene opplever god kommunikasjon med IMDi, KS og Husbanken. Etersom staten ikke kan pålegge kommunene å bosette, legger IMDi spesielt vekt på å yte god service, samt å opprettholde en god kommunikasjon med kommunene. Kommunene på sin side er avhengig av informasjon og hjelp for å kunne løse bosettingen på en best mulig måte.

På tross av dette kan iverksettingsprosessen i Askim karakteriseres som en ovenfra-ned-iverksetting. Både ledelse i kommunen, kommuneansatte og politikere signaliserte et ønske om å følge statens målsettinger i bosettingsarbeidet. I henhold til ovenfra-ned-teoretikerne er dette en vellykket iverksetting, da man har samsvar mellom sentrale mål og lokal praksis. I Rygge er det heller nedenfra-opp-perspektivet som kan beskrive iverksettingsprosessen. Kommunale ledere og politikere har ikke delt statens mål for bosettingsarbeidet. En lokal oppfatning har ført til at man ikke har bosatt, da man ikke har vært sikker på at dette vil dekkes fullt ut av staten.

7.3 Betraktninger rundt studien

I studien har det blitt benyttet kvalitativ metode. Det har vært ønsket å gå i dybden og studere få enheter, og kvantitativ metoden ville ikke ha gitt det meningsinnholdet som søkes i problemstillingen. Oppgaven har hatt form som en komparativ casestudie. Det har blitt foretatt tyve intervju, og gjort dokumentanalyse ved siden av dette. Det hadde helt klart vært spennende å inkludere flere kommuner i studien, men dette har ikke latt seg gjøre i forhold til omfang, både i form av plass- og tidshensyn. Det tok lenger tid enn jeg trodde å avtale og gjennomføre intervjuene, samle inn dokumenter, undersøke debatten i media og ikke minst sortere ut det viktigste og bearbeide dette.

I oppgaven har hovedfokuset vært på IMDi og kommunene. KS har en formalisert rolle i arbeidet og har derfor også blitt intervjuet. Jeg hadde også ønske om å snakke med Husbanken, men dette lot seg som nevnt ikke gjennomføre. Som beskrevet i bakgrunnskapittelet, er også flere aktører involvert i arbeidet, men jeg har ikke ansett disse som sentrale for hva som påvirker kommunenes handlingsvilje. Dersom studien hadde dreid seg om enslige mindreårige i særlig grad, kunne det vært aktuelt for eksempel å intervju Bufetat. I denne oppgaven har jeg basert meg på kommunenes uttalelser om disse aktørene.

Det har vært verdifullt å delta på bosettings- og introseminar i Sarpsborg, fordi det gav nyttig bakgrunnskunnskap tidlig i prosessen. Dette mener jeg at gjorde meg i stand til å formulere bedre spørsmål og være informert om ulike aspekter i arbeidet. Kommuneansatte drøftet her aktuelle problemstillinger, og IMDi redegjorde for viktige forutsetninger for god bosetting. Å følge med på videooverføring av debatten rundt behandlingen av det siste bosettingsvedtaket i Askim i mai 2010 var spennende. Det hadde vært interessant å ha lignende materiale for begge kommunene fra hele tidsperioden. Likevel føler jeg at dette ikke bidro til ny informasjon i saken, men det satt den informasjonen jeg hadde fått etter å ha gjort intervjuer i Askim i et klarere lys.

Å komme i kontakt med informantene gikk bra og jeg ble møtt med stor velvilje i begge kommunene. Både administrasjon og politikerne var hjelpsomme og stilte raskt opp på intervju. Intervju er en metode som kan føre til vansker i forhold til oppgavens validitet. Jeg har derfor vært bevisst på min rolle som intervjuer. I forhold til tidsaspektet har jeg vært heldig med at såpass mange i begge kommunene, både av politikere og medarbeidere i administrasjonen, har vært i kommunen over en lengre tidsperiode. Når det gjelder

dokumenter, har jeg først og fremst benyttet meg av kommunenes sakspapirer, samt mediedebatt. Jeg erfarte at intervjuene gjorde at nyansene i arbeidet kom tydeligst frem her, og ikke gjennom dokumentanalysen.

Jeg opplevde at teori om iverksetting var godt egnet for å besvare problemstillingen. Denne teorien åpner for forskjellige måter å se en iverksettingsprosess på. Analysemodellen basert på Van Meter og Van Horn (1975) var et hensiktsmessig verktøy for å strukturere variablene jeg mente kunne være relevante for problemstillingen. Ved at denne modellen har et ovenfra-ned-preg var det viktig å tilføre modellen variabler med nedenfra-opp-tilsnitt. Disse viste seg å ha stor relevans for kommunene som ble undersøkt, og for bosettingsarbeidet generelt.

7.4 Bosettingspolitikken i Norge – veien videre

Selv om mange kommuner i Norge bosetter hvert år, har IMDi aldri oppnådd å få dekket det årlige måltallet når det gjelder nok bosettingsplasser. Bosettingsarbeidet i Norge er sammensatt og komplisert ved at tallene på de som skal bosettes, kan variere fra år til år. Det er heller ikke alle kommuner som blir forespurt årlig. I perioder med ekstra stort behov, har kommunene trådd til ekstra. Samtidig kan denne situasjonen oppfattes som særlig uforutsigbar, og det er forståelig dersom kommunene ønsker mer faste rammer rundt arbeidet. Dette vektla både informantene i kommunene og IMDi. Enslige mindreårige asylsøkere er en særlig aktuell gruppe. Mange av disse krever en annen type bosetting enn hva en familie gjør. Dette gjør at kommunene kan bli presentert for nye utfordringer som synes vanskelige å løse.

Dersom kommunene vedtar å ikke bosette flyktninger, eller at antallet som blir bosatt er for lavt, må IMDi sende anmodninger til nye kommuner, eller be andre kommuner om å bosette flere enn først vedtatt. I denne oppgaven har man sett at Askim ikke alltid har fulgt opp vedtakene sine.

Bosettingen hadde helt klart gått raskere dersom dette var lovpålagt for kommunene, og man hadde i høyere grad klart å oppfylle målsettingene om rask bosetting. Det hadde også frigitt IMDi for ressurser. Denne studien har vist at ved at bosettingsarbeidet er frivillig for kommunene, kan enkeltpersoner ha mye å si for vedtakene. Dette kunne vært unngått dersom dette var lovpålagt, i likhet med hva introduksjonsprogrammet er. Samtidig kan det tenkes at man opplever en bedre integrering ved at kommunens politikere og administrasjon har vedtatt og dermed ønsket et ja til bosetting. Ikke minst er den kommunale autonomi et viktig aspekt

her, og noe som alltid har stått som et viktig prinsipp på dette området. Kommunenes rett til selvstyre er viktig, og dersom bosettingsordningen skal fortsette slik den er i dag kan man vurdere å legge inn flere virkemidler, først og fremst i form av økonomiske tilskudd. Samtidig vil det antageligvis alltid være gjenstand for diskusjon hvorvidt integreringstilskuddet er tilstrekkelig. Informanten fra KS ønsker at tilskuddene til å anskaffe boliger økes fra statens side gjennom Husbanken. Gjennom denne undersøkelsen fikk jeg også inntrykk av at Husbankens ordninger ikke er godt nok kjent i kommunene rundt om i landet, selv om ikke dette var spesielt fremtredende for casene i denne studien.

Denne oppgaven har vært spennende å skrive fordi bosetting er del av en større helhet – nemlig integreringspolitikk. Det handler om personer som har fått beskyttelse og opphold i Norge, og som trenger et sted å bo. Jeg tror at man bør ha økt fokus på flyktingenes helse ved ankomst til kommunen. Dette var det flere av informantene som vektla. Mangel på helsehjelp i begynnelsen – både når det gjelder fysiske og psykiske lidelser, kan øke sjansen for at man sakker akterut i integreringsprosessen. Gjennom kortere opphold på asylmottak og tilstrekkelig helsehjelp fra første stund, kan man være langt på vei allerede. Dette beveger seg imidlertid inn på tema jeg ikke har drøftet i min oppgave – det som skjer når iverksettingen er et faktum, og flyktingene faktisk har blitt bosatt i kommunene.

Litteraturliste

Aalandslid, V. (2008). *Overføringsflyktningers integrering i det norske samfunn*. SSB-rapport 2008/4.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009): *Flere flyktninger til kommunene*. Pressemelding, 15.05.2009. Nr.: 66.

Andersen, S.S (2006). "Aktiv informantintervjuing", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22: 278-298.

Andersen, S. S. (1997). *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Askim kommune (2010). *Prosjekt Mangfold. Prosjektplan*. Versjon nr. 2, 7.1.2010.

Barne- og familiedepartementet (2001). *Håndbok for kommunene om arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger*.

Barrett, Susan & Colin Fudge (red.) (1981). *Policy and Action. Essays on the implementation of Public Policy*. London: Methuen.

Beregningsutvalget (2009). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2008. Sluttrapport fra Beregningsutvalget juni 2009*. Oslo: IMDi.

Berg, B. (1996). "Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning", *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol 4: 505-528.

Berg, B., K. Lauritsen, M.A. Meyer, S.M. Neumayer, L. Tingvold og Nora Sveaass (2005). *"Det hainnle om å leve": tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn IFIM

Berry, Jeffrey M. (2002). "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing", *PS: Political Science and Politics* 35: 4, 679-682.

Blom, Svein (2009). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2009*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Rapport 2009/44.

Brantzæg B., M.T. Heian, L. Håkonsen, T.E. Lunder, K. Løyland og G .Møller (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet. Flyktningenes rammetilskudd*. Bø: Telemarksforskning. Rapport nr 236.

Brochmann, G. (2003). "Flyktningpolitikken på 1990-tallet – helhet og midlertidighet", Tjelmeland, H. og G. Brochmann (red.): *Norsk innvandringshistorie bind 3. I Globaliseringens tid 1940-2000*. Oslo: Pax.

Brunvatne, R. (2006). *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Bufetat (2009). Bosetting (12.2.2010) [online]. URL: <http://www.bufetat.no/barnevern/ema/bosetting/>
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, S. og J. M. Miller (2003). *The Age of Migration*. Palgrave MacMillan: Houndmills.
- Dahl, R. (1961). *Who Governs?* Yale: Yale University Press.
- Danielsen, K. og L. Gulbrandsen (2008). *Flytting i nytt land, Flyktninger bosetting og flytting tidlig på 2000. tallet*. Oslo: NOVA-rapport nr 13/2008.
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2007). 'Integreringspolitikk i endring', i Dølvik, J.E., T. Fløtten, G. Hernes og J.M. Hippe (red.): *Hamskifte. Den norske modellen*. Oslo: Gyldendal.
- Djuve A. B og H. C. Kavli (2000). *Styring over eget liv! Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetens bosettingsarbeid*. Oslo: Fafo-rapport 334.
- Djuve, A. B. og H. C. Pettersen (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.
- Djuve, A. B. og J. H. Friberg (2004). *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Oslo: Fafo-notat 2004: 32.
- ECON-rapport (2000). *Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet*. Oslo: Rapportnr. 2/2000
- Elmore, R. (1980). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*. Vol 94/4, s. 601-616.
- Eriksen, M. (2001, mars 3). Ordfører positiv til flyktningsamarbeid. *Moss Avis* [online]. Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/nyheter/ordforer-positiv-til-flyktningsamarbeid-1.4120739>
- FM-nett (2010). 47.2. Bosetting av flyktninger (20.2.2010) [online]. URL: <http://www.fylkesmannen.no/enkel.aspx?m=61884>
- Freeman, G. P. (2006). "National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies", *West European Politics*, Vol.29, No. 2, s. 227-247.
- Friberg, J. H. og M. Lund (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 544
- George, A. L. og A. Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practises*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gran, N. og L. Scoufia (2005). *Introduksjonsloven – steg for steg*. Oslo: Kommuneforlaget
- Hagen, T. P. og R. J. Sørensen (2001). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hanche-Dalseth, M., R. Bergem og U. Aarflot (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Volda: Møreforskning. Arbeidsrapport nr. 238.

Hidle, K. og A. Vangstad (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk*. Kristiansand: Agderforskning. FoU rapport nr 3/2008.

Hill, M. og P. Hupe (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: Sage Publications

Hjern, B. og D.O. Porter (1981): "Implementation Structures. A New Unit og Analysis", *Organizational Studies*, Vol. 2/3, s. 211-227.

Hull, C. J. og B. Hjern (1987). *Helping Small Firms Grow. An Implementation Approach*. London: Croom Helm Ltd.

Husbanken (2006). Intensjonsavtale mellom Husbanken og IMDi. (2009, desember, 14). [online]. URL: <http://www.husbanken.no/Toppmeny/Om%20Husbanken/~media/02ED087C45D445009E0BE97C93D9F9DC.ashx>

Husbanken (2009). Samarbeidsavtale mellom IMDi Indre Øst, IMDi Øst, IMDi Sør og Husbanken Region øst, Region Sør, 2009 – 2012.

Ibenholt, T. og O. Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam daVinci.

IMDi (2010a). Asylsøkerne reiser nordover. (16.4.2010.) [online]. URL: <http://www.imdi.no/no/Stottemeny/Abonner/Eksterne-nyheter/Asylsokerne-reiser-nordover/>

IMDi (2010b). Bosettingsstrategi 2010.

IMDi (2006). Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi. (2010, januar, 20). [online]. URL: http://www.tolkeportalen.no/templates/CommonPage_6031.aspx

IMDi (2009). Rutiner for bosettingsarbeidet i IMDi per 28.05.2009

IMDi (2010c). Integreringstilskudd for år-1 og år-2-5 i 2010. Rundskriv 01/10.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskaplig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jensen, F. (10 mars 2010) Flyktninger som investering. *Moss Avis* [online]. Tilgjengelig via: http://www.moss-avis.no/debatt/flyktninger_som_investering-1.4752838

Jenssen, S. (1995). "Hierarki, spill eller deliberasjon? Mot nye former for samhandling mellom staten og kommunene" i E.O. Eriksen (red.) *Deliberativ politikk*. Tano. Oslo.

Johansen, P. (2005, september 26) Positive – men ikke uten vilkår. *Moss Avis*. [online]. Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/nyheter/positive-men-ikke-uten-vilkar-1.4261895>

- Johansen, P. (2004b, oktober 29). –Pinlig for Rygge! *Moss Avis* [online]. Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/nyheter/pinlig-for-rygge-1.4158082>
- Johansen, P. (2004a, november 3) – Ikke umoral eller uvilje. *Moss Avis*. [online]. Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/nyheter/ikke-umoral-eller-uvilje-1.4158121>
- King, G., R. O. Keohane og S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjeldstadli, K. (2007). Arbeidsmigrasjon – noe å lære av historien? IMDi-rapport 9, 2007
- Kjellberg, F. og M. Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk- en innføring*. Oslo: Tano.
- Klemp, F. (2009, november, 4). Nytt rådyrt asylfelleskap i Rygge. *Moss Avis*. [online].Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/debatt/leserbrev/nytt-radyrt-asylfelleskap-i-rygge-1.3965683>
- Kringstad, H. og J. Bones (2009, september 10). 67 kommuner er hvite. Verdens Gang [online]. Tilgjengelig via <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/valg-2009/artikkel.php?artid=580041>
- Kryvi, M. D. (2008): *Bosetting av flyktninger. En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommuner*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lane, J. E. (2000). *The Public Sector; Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE
- Larsen, H.O. (1997). ”Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan”, i Tom Christensens og Morten Egeberg (red.): *Forvaltningskunnskap*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Lauritsen, K. og B. Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. Trondheim: Sintef Teknologi og samfunn IFIM.
- Lijphart, A. (1971). ”Comparative Politics and the Comparative Method.”, *American Political Science Review*, 6: 683-693.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven.) LOV-1992-09-25-107. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lunde, H. (2008, august 18): Rygge sier nei. *Moss Avis* [online]. Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/nyheter/rygge-sier-nei-1.4396354>
- Mazmanian, D. A. og P. A. Sabatier (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Molvik, S. (2009). *Don` t worry, be happy. A study of how unaccompanied refugee minors in a Norwegian refugee reception centre deal with emotions*. Oslo: Universitetet I Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi. Masteroppgave.

Nyhaug, E. (2006, november 10). Integreerte og isolerte. *Moss Avis* [online]. Tilgjengelig via: <http://www.moss-avis.no/nyheter/integreerte-og-isolerte-1.4303651>

Offerdal, A. (2002). "Iverksettingsteori- resultatene blir sjeldent som planlagt, og det kan være en fordel?" i H. Baldersheim & L. E. Rose: *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Papademetriou, D. G. og O'Neil, K. (2005). *Concepts for the better management of migration to Norway*. Washington: Migration Policy Institute.

Pedersen, J. (2008). *Kamper for anerkjennelse – unge flyktninger i møte med norske lokalsamfunn*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige Universitet. Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Doktoravhandling.

Perduco (2009). Kommuneundersøkelsen høst 2009

Pettersen, S. V. (2007). *Enslige mindreårige asylsøkere og gjenforening med foreldre*. Oslo: SSB Notat 2007/58.

Pressman, J. L. og A. Wildavsky (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Rygge kommune (2004): Møteprotokoll fra kommunestyret, 25.11.2004. Bosette flyktninger i 2005. Sak 0069/04.

Rygge kommune (2007): Saksprotokoll fra kommunestyret, 13.12.2007. Anmodning om bosetting av flyktningr i 2008. Sak 104/07.

Rygge kommune (2008). Møteprotokoll. Bosetting av flyktninger.

Shakar, Z. (2009): *Bosetting av flyktninger. En analyse av statens rolle, diskursen og strukturen rundt bosetting av flyktninger etter statens forespørsel i Oslo kommune*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Smaalenene (2007, desember 6): - Nok flyktninger. [online]. Tilgjengelig via: <http://www.smaalenene.no/nyheter/article3174750.ece>

Smaalenene (2002, desember 16): Ville kaste ut pressen. [online]. Tilgjengelig via: <http://www.smaalenene.no/nyheter/article419339.ece>

SSB (2010). Regional statistikk (10.5.2010.) [online]. <http://www.ssb.no/kommuner/>

Statskonsult (2006). *Evaluering av bosetting av flyktninger*. Oslo: Statskonsult. Rapport nummer 2006:2.

Steen, Anton (2008.) "Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og kommunal politikk." *Hvordan går det med integreringen?* Oslo: IMDi. Årsrapport. Rapport 2 - 2009.

Steen, Anton (2009). "Hvorfor tar kommunene imot 'de fremmede'? Eliter og lokal skepsis", i Saglie, J. (red.): *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.

Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001): *Asyl og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og Regionaldepartementet.

Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 1 (2009-2010). *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen og Mål for inkludering. Vedlegg til St.prp. 1 (2009-2010)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Thorjussen, K. (2009): *Statlig styring og lokale vedtak. En komparativ analyse av Moss og Haldens håndtering av IMDis anmodning om bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Thorshaug, K., M. Valenta og B. Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS. Rapport 2009

Van Meter, D. S. & C. E. Van Horn (1975). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society*. Vol 6/4: 445-488.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage. Applied Social Research Methods Series.

Vedlegg 1: Informanter

Rådgiver i IMDi, intervjuet 11.2.2010.

Rådgiver i IMDi, intervjuet 16.3.2010.

Rådgiver i IMDi, intervjuet 16.3.2010.

Rådgiver i KS, intervjuet 21.4.2010.

Rygge

Rådmann, intervjuet 4 februar 2010.

Ordfører (Ap), intervjuet 4 februar 2010.

Kommunalsjef, intervjuet 4 februar 2010.

Leder for familieenheten, intervjuet 25.2.2010.

Leder for boligen, intervjuet 5.3.2010.

Politiker fra Frp, intervjuet 4.2.2010.

Politiker fra SV, intervjuet 5.2.2010.

Sosialsjef, intervjuet 25.2.2010.

Askim

Rådmann, intervjuet 24.2.2010.

Ordfører (Ap), intervjuet 9.2.2010

Politiker fra Frp, intervjuet 24.2.2010.

Politiker fra KrF, intervjuet 17.3.2010.

Flyktningkonsulent, intervjuet 9.2.2010

Flyktningkonsulent, intervjuet 9.2.2010

Flyktningkonsulent, intervjuet 9.2.2010.

NAV-leder, intervjuet 24.2.2010.

Vedlegg 2: Intervjuguide

Innledning. Fortell om prosessen fra brevet kommer fra IMDi, til det blir behandlet i kommunestyret. Hvilke aktører er involvert?

Hva heter stillingen din? Hva gjør du i arbeidet?

Hvordan er arbeidet med flyktninger organisert? Hvor mange ansatte? Finnes det noe skriftlig informasjon her?

Kjenner du til statens mål for integreringsarbeidet?

Har kommunen egne mål for integreringsarbeidet?

Hva er din oppfatning av det statlige arbeidet med bosetting?

Kjenner du til introduksjonsloven? Gir denne tilstrekkelig informasjon?

Hvordan er din kommunes dialog og samarbeid med IMDi? Inneholder anmodningsvedtaket nok informasjon? Oppfattes prosessen før anmodningsbrevene sendes ut, som god?

Hvilken informasjon om flyktningene er viktig for kommunen?

Ønsker kommunen spesielle grupper fremfor andre?

Hvordan er dialogen med KS? Hvordan er dialogen med Husbanken?

Hvordan er kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne i kommunen?

Dekker integreringstilskuddet kommunens kostnader ved bosetting? Har dette betydning for kommunens vedtak?

Blir integreringstilskuddet øremerket formålet, når det tildeles kommunen?

Opplever kommunen at den har nok ressurser, i form av administrasjon og ansatte? Påvirker kommunens generelle økonomi bosettingen?

Er det mål å oppnå varig bosetting i kommunen?

Har argumentet om solidaritet med andre norske kommuner, vært tilstede i debatten rundt bosetting?

Hvordan er arbeidsmarkedet i kommunen? Hvordan går dere frem for å sysselsette flyktningene? Får kommunen tak i praksisplasser?

Målet i introduksjonsprogrammet er at deltagerne skal være økonomisk selvhjulpne etter fem år. Er deres erfaring at dette stemmer?

Hvordan er boligsituasjonen i kommunen? Hvordan har kommunen organisert arbeidet med å finne bolig til alle?

Har sekundærtilflytting/familiegjenforening til kommunen, betydning for vedtakene?

Er andre aktører involvert i prosessen? Eks profesjonsgrupper/fagpersoner, ildsjeler, interesseorganisasjoner, innvandrergupper?

Hvilken erfaring har kommunen med tidligere bosetting?

Hvilken erfaring har kommunen med integreringsarbeid?

Engasjerer befolkningen seg i dette spørsmålet?

Hvor mye kan rådmannen påvirke med sin innstilling til kommunestyret?

Hva slags betydning har den politiske sammensetningen for bosettingsspørsmålet?

Hva har preget diskusjonen før/etter vedtak om bosetting?

Hva opplever kommunen som den største utfordringen i bosettingsarbeidet?

