

# Busetjing av flyktningar

- Statleg forplikting og kommunal utfordring

*Ein komparativ analyse av Larvik og Sandefjord kommune sine busetjingsvedtak og handsaming av oppmodingar frå IMDi*

Andreas Bratshaug Stenersen



Masteroppgåve i statsvitskap

Institutt for statsvitskap

Det samfunnsvitskaplege fakultet

UNIVERISTETET I OSLO

Haust 2010



## Busetjing av flyktningar

- Statleg forplikting og kommunal utfordring

*Ein komparativ analyse av Larvik og Sandefjord kommune sine busetjingsvedtak og handsaming av oppmodingar frå IMDi*

© Andreas Bratshaug Stenersen

2010

Busetjing av flyktningar - Statleg forplikting og kommunal utfordring.  
Ein komparativ analyse av Larvik og Sandefjord kommune sine busetjingsvedtak og handsaming av oppmodingar frå IMDi.

Andreas Bratshaug Stenersen

<http://duo.uio.no>

Trykk: Representeralen, Universitetet i Oslo

# Samandrag

Temaet for denne studien er busetjing av flyktingar i norske kommunar. Kvart år kjem Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) med oppmoding til kommunar om å busetje flyktingar. Busetjingsvedtaket vart avgjort i form av eit politisk vedtak i kommunestyret etter at administrasjonen og dei røtte fagprofesjonane har gjeven si innstilling. Det er frivillig for kommunane om dei vel å busetje eller ikkje, og av di har statlege myndigheiter ingen sanksjonsmyndigheit overfor kommunane.

Oppgåva er ein komparativ analyse av Larvik og Sandefjord kommune som tar føre seg Larvik og Sandefjord sine ulike busetjingsvedtak over ein periode på 10 år. Larvik har i ei årrekke busett det som IMDi har oppmoda dei til å gjere. Sandefjord har busett, men har i politiske vedtak bestemd for å busetje vesentleg mindre enn det IMDi har oppmoda om. Eit viktig spørsmål i oppgåva har vore korleis dei lokale politiske prosessane har kunne forklart forskjellane i busetjingsvedtaka.

Problemstillinga i studien tar utgangspunkt i iverksetjingsteori. Ved å bruke ein vidareutvikla analysemodell av Van Meter og Van Horn (1975) vart variablane strukturert på ein føremålsteneleg måte. Analysen visar at lokale tilhøve i kommunane har stor forklaringskraft på dei ulike busetjingsvedtaka i Larvik og Sandefjord.

# Forord

Fleire personar har vore til god hjelp og støtte i samband med masteroppgåva. Fyrst og fremst vil eg takke informantane mine i Larvik og Sandefjord kommune. Takk for at dykk stilte opp til intervju, og takk for den velvilje og hjelpsemd dykk viste meg i arbeidet.

Takk til vegleiar, Anton Steen, for interessante innspel og konstruktive kommentarar undervegs i prosessen.

Eg vil takke mine foreldre for god støtte og oppmuntring. Pappa fortener ein spesiell takk for gjennomlesing og konstruktive innspel. Eg vil også takke medstudentar i 9. etasje, og til Eirik og Andreas; tida på Blindern hadde ikkje vore den same utan dykk!

Takk til kona mi, Arnhild. Tusen takk for korrekturlesing og hjelp med krunglete figurar. Takk for di gode støtte, dine råd og oppmuntring!

Mengd ord: 44.759

Blindern, november 2010

Andreas Bratshaug Stenersen

# Innholdsliste

<b>INNHALDSLISTE</b> .....	<b>VII</b>
<b>1. INNLEIING</b> .....	<b>1</b>
1.1 TEMA.....	1
1.1.1 Problemstilling og forskings spørsmål.....	2
1.2 TEORETISK RAMMEVERK.....	3
1.3 METODE.....	5
1.4 TIDLEGARE FORSKING.....	6
1.5 OPPGÅVA SI OPPBYGGING.....	7
<b>2. TEORI</b> .....	<b>9</b>
2.1 INNLEIING.....	9
2.2 IVERKSETJINGSTEORI.....	9
2.2.1 Ovanfrå og ned.....	12
2.2.2 Nedanfrå og opp.....	15
2.3 IVERKSETJINGSMODELLEN.....	17
2.3.1 Operasjonalisering av iverksetjingsmodellen.....	20
2.3.2 Avhengig variabel.....	21
2.3.3 Standardar og målsettingar.....	21
2.3.4 Ressursar.....	22
2.3.5 Kommunikasjon mellom styringsnivå.....	23
2.3.6 Strukturelle og økonomiske tilhøve ved kommunen.....	23
2.3.7 Trekk ved iverksetjingseiningane.....	24
2.3.8 Tidlegare erfaringar med busetjing av flyktningar.....	25
2.3.9 Politisk samansetjing.....	25
2.3.10 Lokal debatt.....	26
2.4 FORVENTNINGAR OM EMPIRISK UTFALL.....	27
<b>3. METODE</b> .....	<b>29</b>
3.1 INNLEIING.....	29
3.2 FORSKINGSDESIGN.....	29
3.3 KOMPARATIVE CASESTUDIAR.....	30
3.4 VAL AV ANALYSEFORM.....	32
3.5 DATAGRUNNLAG.....	33
3.5.1 Skriftlege kjelder.....	33
3.5.2 Intervju.....	34

3.6 DATA SIN VALIDITET OG RELIABILITET .....	35
<b>4. BAKGRUNN .....</b>	<b>38</b>
4.1 INNLEIING.....	38
4.2 HISTORISK BAKTEPPE - DEN NORSKE INNVANDRINGA .....	38
4.3 Busetjingspolitikk.....	40
4.4 Lokal autonomi og statleg styring.....	42
4.5 Larvik og Sandefjord kommune .....	43
4.6 Integreringstilskott .....	44
4.7 Introduksjonslova.....	46
4.8 Politisk samansetjing .....	47
<b>5. EMPIRISKE FUNN I LARVIK OG SANDEFJORD .....</b>	<b>49</b>
5.1 INNLEIING.....	49
5.2 Busetjing i Larvik og Sandefjord kommune .....	50
5.3 Kva påverkar dei kommunale busetjingsvedtaka? .....	55
5.3.1 Strukturelle og økonomiske tilhøve ved kommunen.....	55
5.3.2 Standardar og målsettingar.....	62
5.3.3 Statlege tilskott.....	67
5.3.4 Kommunikasjon mellom styringsnivå.....	72
5.3.5 Trekk ved iverksetjingseiningane.....	80
5.3.6 Tidlegare erfaring med busetjing og integrering .....	83
5.3.7 Politisk samansetjing.....	86
5.3.8 Lokal debatt.....	90
<b>6. ANALYSE.....</b>	<b>94</b>
6.1 INNLEIING.....	94
6.2 Faktorar som forklarar Larvik sine busetjingsvedtak .....	94
6.3 Faktorar som forklarar Sandefjord sine busetjingsvedtak .....	96
6.4 Faktorar som ikkje forklarar ulike busetjingsvedtak .....	100
6.5 Faktorar som forklarar ulike busetjingsvedtak .....	101
6.6 Kva forklarar teorien? .....	104
<b>7. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONAR.....</b>	<b>108</b>
7.1 Oppsummering av oppgåva .....	108
7.2 Konklusjonar .....	108
7.3 Refleksjonar rundt forskingsopplegget.....	111
7.4 Norsk busetjingspolitikk - vegen vidare .....	112



# Tabellar og figurar

## Figurar

FIGUR 2.1 FASEMODELLEN: OVERSIKT OVER FASAR I IVERKSETTINGSPROSESSEN.....	20
FIGUR 2.2 KORLEIS GRAD AV ENDRING OG GRAD AV SEMJE KAN PÅVERKE EIT TILTAK.....	24
FIGUR 2.3 VIDAREUTVIKLA ANALYSEMODELL BASERT PÅ VAN METER OG VAN HORN.....	29

## Tabellar

TABELL 4.1 Busetjingsbehov og oversikt over vedtaks plassar i norske kommunar 2009.....	48
TABELL 4.2 NØKKELTAL LARVIK OG SANDEFJORD KOMMUNE.....	52
TABELL 4.3 SATSAR FOR INTEGRERINGSTILSKOTTET.....	54
TABELL 4.4 REPRESENTANTAR I KOMMUNESTYRET I LARVIK.....	56
TABELL 4.5 REPRESENTANTAR I BYSTYRET I SANDEFJORD KOMMUNE.....	57
TABELL 5.1 OPPMODING, POLITISKE VEDTAK OG FAKTISK Busetjing i Larvik 2000-2010.....	59
TABELL 5.2 OPPMODING, POLITISKE VEDTAK OG FAKTISK Busetjing i Sandefjord 2000-2010...61	

# 1. INNLEIING

## 1.1 Tema

Temaet for denne studia er busetjing av flyktningar i Larvik og Sandefjord kommune. Sidan 1982 har busetjing av flyktningar vore eit kommunalt ansvar. Alle med lovleg opphald i Noreg vart innlemma i den universalistiske velferdsmodellen. Lovleg opphaldsløyve i Noreg gjer krav på busetjing på statsterritoriet og inkludering i velferdsstaten (Steen 2009: 289). Kvart år vendar Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (heretter IMDi) seg til norske kommunar med ei oppmoding om å busetje flyktningar. I oppgåva kjem eg til å bruke omgrepet flyktning slik som det blir definert i SN sin flyktningkonvensjon. I følgje konvensjonen er ein flyktning: ”enhver 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” (St. meld. nr. 17, 2000-2001: 3). Om kommunane vil følgje IMDi sine oppmodingar er frivillig, og det er i siste instans opp til kvart enkelt kommune- og bystyre å avgjere. Ein kan seie at busetjing av flyktningar står i spenningsfeltet mellom statleg påverknad og lokal autonomi.

Det er ynskja, frå politisk hald, at flyktningar skal kunne busetje seg i norske kommunar relativt raskt etter at opphaldsløyve er gitt. I prinsippet er det slik at flyktningane kan velje kva for ein kommune dei vil busetje seg i, men i praksis er det slik at myndigheitene må finne kommunar som er villege til å ta imot dei (Ibid.: 93). Det blir også utvist skjønn i val av bustadkommune som til dømes nærleik til familie, kjende og vener. Samstundes som flyktningane skal kunne føle seg trygge på den nye bustadplassen, er det også lagt vekt på at det skal skje raskt, slik at det ikkje skal oppstå unødige venting i asylmottaka. På grunn av dette har staten eit sjølvpålagd mål på kor lenge flyktningar skal kunne vente på å få tilbod om bustad. Det er utarbeidd mål om at personar busette på mottak ikkje skal vente lengre enn

seks månadar, etter at dei har fått opphaldsløyve, til dei blir busett (Stortingsmelding nr. 17, 2000-2001: 93, Djuve og Friberg 2004: 16).

Den norske busetjingspolitikken er basert på kommunal frivilligskap. I Danmark finns det ei lov som gjer det mulig for myndigheitene å tvinge kommunane til å busetje flyktningar.<sup>1</sup> Busetjing av flyktningar rører ved ein viktig del av den norske forvaltninga, nemleg tilhøvet mellom statleg mål og lokal autonomi. Korleis praksisen på dette området er blir omtala i Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997): ”Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er ett grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innavdringsfeltet” (St.melding nr. 17 (1996-1997) s. 90). Fordi busetjing av flyktningar er frivillig har ikkje statlege myndigheiter nokon sanksjonsrett overfor dei kommunane som vel å ikkje busetje. Av di er myndigheitene nøydte til å stole på at kommunane tar i mot flyktningar om busetjingsarbeidet skal virke på ein føremålstenleg måte.

Oppgåva vil samanlikne tilhøva i busetjingspolitikken i Sandefjord og Larvik kommune. Begge kommunane har i ei årrekke busett flyktningar. Mens Larvik stort sett har hatt positive vedtak om å busetje det IMDi oppmodar om i fleire år, har Sandefjord i fleire år vedteke å busetje vesentleg mindre enn det IMDi har oppmoda dei om å gjere. Kva kan forklare desse ulike busetjingsvedtaka i dei to kommunane?

Larvik og Sandefjord er svært ulike med tanke på busetjingsvedtak av flyktningar. Kva som kan forklare desse ulikskapane vart hovudfokuset i oppgåva. Det er interessant å sjå på viktigheita av lokalpolitikk i høve til busetjingsvedtaka. Er det lokale politiske prosessar på bakgrunn av strukturelle tilhøve i kommunane som gjer ulike busetjingsvedtak i Larvik og Sandefjord? Kor mykje av forklaringsfaktorane kan tilskrivas statlege myndigheiter i busetjingsvedtak? Sidan busetjing av flyktningar er frivillig kan det tenkjast at lokalpolitiske tilhøve spelar ei viktig rolle i vedtaksprosessen blant kommunane.

### 1.1.1 PROBLEMSTILLING OG FORSKINGSSPØRSMÅL

Det sentrale i oppgåva er å kartleggje beveggrunnane til kvifor Larvik kommune opprettheldt busetting av flyktningar, mens Sandefjord gjennom fleire år har redusert i talet på busette flyktningar. I 2009 busette 270 kommunar om lag 6.000 flyktningar. For 2010 har IMDi

---

<sup>1</sup> For nærare diskusjon sjå t.d. Jon Horgen Friberg og Monica Lund *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger.*

stipulert at ein vil trengje bustadar til om lag 10.000 flyktningar og at behovet for busetjing av flyktningar er aukande (IMDi 2010). Likevel var det i 2009 17 kommunar som av slo IMDi sine oppmodingar om å busetje flyktningar. Den siste utviklinga er at færre søker om asyl i Noreg. Dette har ført til at den stipulerte busetjinga for 2010 er blitt dramatisk redusert og busetjingsbehovet for 2010 er nedjustert til 6.700 (Ibid.). Sandefjord og Larvik er like på ei rekkje områder. Dei er nabokommunar som ligg i Vestfold fylke. Innbyggjartalet i kvar av kommunane er tilnærma likt, og ligg på rundt 40.000. Ordførarane i Sandefjord og Larvik kjem frå same parti. Den viktigaste skilnaden mellom dei, er talet på busetje flyktningar. Eg vil komma nærare inn på likskapar og forskjellar mellom Sandefjord og Larvik kommune i kapittel 4.

Problemstillinga er: *Korleis kan den lokale politiske prosessen forklare forskjellane i busetjingsvedtaka i Larvik og Sandefjord?*

Eg vil med utgangspunkt i iverksetjingsteori undersøkje sentrale spørsmål empirisk. Eit vesentleg spørsmål er kor mykje vedtak om å busetje flyktningar kan forklarast ved trekk frå lokale tilhøve. Eg ynskjer gjennom den empiriske delen av studien å sjå korleis den lokale politiske prosessen kan forklare dei forskjellige busetjingsvedtaka i Larvik og Sandefjord. Meir spesifikt vil eg sjå kva for lokale faktorar som er viktige for å forklare kommunane på bakgrunn av ulike utfall i busetjingsvedtaket.

## 1.2 Teoretisk rammeverk

Som teoretisk rammeverk vil eg ta utgangspunkt i iverksetjingsteori. Iverksetjingsstudiar søker å forklare kva som skjer etter at eit offentleg vedtak er gjort. Det vil seie iverksetjing av vedtaket. Den mest kjende studien vart gjennomført på 1970-talet av Pressman og Wildavsky i "How great expectations in Washington are dashed in Oakland". Her vart det påvist at offentlege tiltak ikkje vart oppfylt på tilfredsstillande måtar, og ofte ikkje oppnådd i det heile (Kjellberg og Reitan 2007). Det var med andre ord forskjellige målsettingar mellom sentrale vedtak i Washington og lokal iverksetjing i Oakland. I Noreg er det kommunane som er iverksetjarane av sentrale vedtak.

Omgrepet iverksetjing krev ein nærare definisjon. Det er i iverksetjingslitteraturen ulike syn på kva omgrepet iverksetjing eigentleg famnar om. Dei to mest anerkjende

forklaringsmodellane delar seg i synet på kor ein skal trekkje grensa mellom ” (...) det som er utgangspunktet for et tiltak og det som er gjennomføringen av det” (Kjellberg og Reitan 2007: 133). Dei to forklaringsmodellane er delt mellom det å sjå på dei sentrale prosessane fram til eit offentleg vedtak, og sjå på heile prosessen rundt vedtaket til erfaringane rundt gjennomføringa av vedtaket.

Ein kan skilje mellom to ulike perspektiv i iverksetjingsteorien. Ein ovanfrå-ned-tilnærming og ein nedanfrå-opp-tilnærming. Den fyrste tilnærminga, også kalla avgjerdsorientert tilnærming, tar utgangspunkt i sentral styring for gjennomføring av offentlege vedtak. Målet er overordna kontroll frå statlege myndigheiter og nedover i organisasjonsstrukturen. Nedanfrå-opp-tilnærminga, eller den prosessorienterte tilnærminga, legg mykje større vekt på lokal deltaking og uformelle strukturar. Den prosessorienterte tilnærminga tar for seg dei eigentlege iverksetjarane, som mellom anna kan vere kommunestyre, lag, organisasjonar eller eldsjeler i kommunen (Baldersheim og Rose 2000: 262-270, Hill & Hupe 2009: 44-56). I oppgåva vil det teoretiske utgangspunktet byggje på Van Meter og Van Horn (1975) sin teori om at grad av endring og grad av semje har innverknad på tiltaket som skal iverksetjast. Grad av endring dreiar seg om kor mykje vedtaket skil seg i frå tidlegare praksis, og i følgje Van Meter og Van Horn kan det beskrivast på denne måten: ”implementation will be affected by the extent to which the policy deviates from previous policies (...). Incremental changes are more likely to engender a positive response than will drastic ones”. Eit anna viktig aspekt rundt grad av endring er den organisatoriske endringa der forfattarane hevdar at: ”the implementation process will be influenced by the amount of organizational change that is required. (...) effective implementation is most likely when the implementing agency is not required to undergo drastic reorganization” (Van Meter Van Horn 1975: 458-459). Grad av semje spelar på om iverksetjing av tiltaket er prega av usemje eller konsensus blant avgjerdsdeltakarane. For å kunne svare på dette vil eg nytte meg av Van Meter og Van Horn (1975) sin analysemodell. Dette er ein analysemodell for å strukturere variablane som kan tenkjast å påverke vedtak om å busetje flyktingar i kommunane. Modellen kan karakteriserast som ein ”streng” avgjerdsorientert modell. Eg vel å tilføre modellen element frå den prosessorienterte tilnærminga. Grunnen til dette er at busetjing av flyktingar i kommunar er samansatt og komplisert spørsmål og ved å ta føre seg begge tilnærmingane vil eg kunne kaste eit meir heilskapleg ljøs over kva som påverkar kommunane i busetjingsvedtaket. Ved å undersøkje variablar som kan tenkjast å påverke vedtak om å

busetje flyktingar vil det være mogeleg å plassere Larvik og Sandefjord i høve til det teoretiske utgangspunktet for oppgåva. Eg kjem nærare inn på dette i kapittel 2.

### 1.3 Metode

Oppgåva vil vere eit komparativt casestudie. Eg brukar Sandefjord og Larvik kommune som kvart sitt case. Det vil seie at eg forskar på kvar enkelt case som eitt tilfelle, for deretter å samanlikne dei. Samanlikning i det komparative casestudiet gjer at forklaringskrafta blir styrka. I følge Lijphart kan det komparative forskingsdesignet definerast som ein analyse av eit fåtal case, og som inneheldt i alle fall to observasjonar (Collier 1993: 106). Eg ynskjer å gå i djupna i kvar av dei to kommunane og sjå på busettingspolitikken. Det som kjenneteiknar ein casestudie er at den er intensiv. Det betyr at ein går inn på detaljnivå innanfor avgjersleprosessen og saksbehandlinga i Sandefjord og Larvik kommune. Det er innanfor rammene av dette at ein kan forvente at noko av ”svaret” på oppgåva si problemstilling kan liggje (Hellevik 2002: 97).

Casestudiet har vore under kritisk debatt over lengre tid. Tidlegare vart casestudiet sett på som eit dårleg vitenskapleg bidrag for å kome fram til gyldige slutningar. Dette utsagnet er grunna i casestudiet si avgrensing for å kunne generalisere. Studiar med ”stor N” (kvantitative studiar) har tidlegare hatt forrang i form av vitenskaplegheit, fordi ein mykje lettare kunne generalisere til ein større populasjon.

Gerring (2007) påpeikar at jo fleire case ein tar med i analysen, desto mindre tid blir det til å studere kvart enkelt case inngåande (Gerring 2007: 21). Ein må dermed velje å studere nokre få case inngåande, eller å studere fleire case meir generelt. I følge Lijphart (1971) er det komparative casestudiet vesentleg betre enn studiet av eitt enkelt case. Grunnen til dette er at eitt enkelt case har meir problem med å generalisere, eller den ytre validiteten. Når det gjeldt denne oppgåva er det mest hensiktsmessig å følge eit kvalitativt forskingsopplegg. Grunnen til dette er at eg skal ta føre meg få einingar (kommunar). Det er djupna i desse to einingane eg skal studere.

Forskingsdesignet for oppgåva vil vere komparativt casestudie. Måten analysen vert gjennomført på er det som kallast for ”most similar system design”. Dette betyr at ein studerar mest mogeleg like case. At casa er like vil seie at dei skal vere mest mogeleg like blant dei

uavhengige variablane, mens den avhengige variabelen i oppgåva, busetjingsvedtak, er ulik. Dette vil seie at i eit "idealcasa" vil ein kunne peike på ein uavhengig variabel som skil seg ut, og ikkje er like i dei to casa, som forklaring på ulikskap i den avhengige variabelen. Fordi røynda er meir samansatt, og det som oftast er komplekse og samansette forklaringar på eit fenomen, er det sjeldan mogeleg å finne to case som er heilt like. Likevel er Larvik og Sandefjord kommune, som case, så like at dei passar inn i eit "most similar system design". Busetjingspolitikk er samansatt. Det er mest sannsynleg meir enn éin faktor som forklarar forskjellar på busetjingsvedtaka i dei to kommunane.

## 1.4 Tidlegare forskning

Når det gjeld tidlegare forskning rundt dette emnet er det gjort nokre komparative studiar som tar sikte på å forklare kvifor kommunar tar i mot og buset flyktningar. Studiar verdt å nemne er blant anna Kjersti Thorjussen (2009) si masteroppgåve. Ho samanliknar Moss og Halden sin busetjingspolitikk i samband med handtering av IMDi sine oppmodingar til å busette flyktningar. Thorjussen konkluderar med at det fyrst og fremst er sosiale og organisasjonsmessige forhold i kommunen som har den største forklaringskrafta (Thorjussen 2009: 90).

Eit anna bidrag skriven, av masterstudent Maren Kryvi (2008), er ein komparativ analyse av Horten og Lørenskog kommune og deira handlingsvilje til busetjing av flyktningar. Kryvi konkluderar med at det er fleire faktorar som påverkar kva som gjer at dei to kommunane vel å busetje, men peikar på at personlege eigenskapar blant leiarane i kommunane er dei viktigaste og mest tungtvegande funn (Kryvi 2008: 101-102).

Det kan også nemnast andre bidrag med temaet busetjing av flyktningar som har særskild relevans for oppgåva. I løpet av hausten 2009 undersøkte Perduco, på oppdrag frå IMDi, 372 kommunar med ynskje om å "kartlegge problemstillinger knyttet til bosetting av flyktningar i landets kommuner" (Perduco 2009: 2). Ordførarar, rådmenn, stabssjefar og økonomisjefar var blant dei som vart intervjua. Eit av hovudfunna i denne rapporten var at det var tilgong på bustad i kommunen som var den største utfordringa ved å busetje flyktningar.

Andre viktige bidrag har sett på integreringstilskottet som IMDi og staten sitt fremste verkty for å få kommunar til å ta i mot flyktningar. Av slike undersøkingar kan det nemnast

Telemarksforskning (2006) si ”Evaluering av integreringstilskuddet. Flyktingenes rammetilskudd”, Anton Steen (2008) ” Bosetting av flyktninger - mellom statlig styring og lokal politikk” og ECON (2000) sin rapport “Steg mot holdbar bosettingspolitikk”. Denne sistnemnde rapporten vart utarbeidd for Kommunal- og regionaldepartementet. Alle desse rapportane konkluderar med at det er fyrst og fremst integreringstilskottet som er avgjerande for at kommunane er villege til å busetje flyktningar. Rapportane frå ECON og Telemarksforskning, samt Steen sin artikkel, er fyrst og fremst kvantitative studiar.

Oppgåva mi vil kunne bidra til å kaste lys over busetjingspolitikken på kommunalt nivå. Rask busetjing av flyktningar er avhengig av at kommunestyra går inn for positive politiske vedtak. Det vil derfor være viktig å sjå på kvifor kommunar buset det talet IMDi oppmodar om, mens andre buset midre. Oppgåva vil også kunne gje eit tilskot til den kumulative forskinga av busetjingspolitikken i norske kommunar. Desto fleire kommunar ein kartlegg, desto meir kunnskap får ein om kva slags samanhengar som forklarar ulike kommunar sin busetjingspolitikk.

## 1.5 Oppgåva si oppbygging

I *kapittel 2* gjer eg greie for det teoretiske rammeverket for oppgåva. Eg vil presentere ulike tilnærmingar til iverksetjingsteorien, samt gjere greie for ein vidareutvikla modell av Van Meter og Varn Horn (1975) sin modell om ulike iverksetjingsprosessar. Denne vidareutvikla modellen vil være bakgrunnen for den komparative studien av busetjingsprosessen i Larvik og Sandefjord kommune. I *kapittel 3* gjer eg greie for den metodiske tilnærminga. Eg gjer greie for korleis eg vel å løyse oppgåva si problemstilling, samstundes grunnjev eg kva for forskingsstrategi eg har valt. I dette kapitlet blir data sin validitet og reliabilitet vurdert. *Kapittel 4* er eit bakgrunnskapittel der eg fyrst kort presenterar eit historisk bakteppe rundt den norske innvandringa i nyare tid. Kapitlet legg også vekt på skilnadane i ansvarsforholdet mellom stat og kommune, og kva som kjenneteiknar den norske busetnadsmodellen og integreringstilskottet. Det vil i slutten av kapitlet være ei oversikt over den politiske samansetjinga i kommunane. I *kapittel 5* presenterast dei empiriske funna i Larvik og Sandefjord. Fyrst i kapitlet vil eg gjere greie for den generell busetjinga i kommunane over ein periode frå 2000 til 2010. Dette vil mellom anna innehalde oppmodingar om busetjing, politiske vedtak og faktisk busetjing. Vidare blir empirien knytt



til variablane i iverksetjingsmodellen. I *kapittel 6* kjem analysen av det empiriske materialet. Her vèrt det dei ulike faktorane som påverkar busetjingsvedtak drøfta og knytt opp mot det teoretiske utgangspunktet for iverksetjingsteorien. I *kapittel 7* blir det trekt konklusjonar og dei viktigaste funna i oppgåva blir oppsummert.

## 2. TEORI

### 2.1 Innleiing

Teori kan brukast som ”knaggar” for å feste røynda på handterlige storleikar. For å kunne forklare ulikheitane i busetjing av flyktingar i Sandefjord og Larvik kommune kjem eg til å ta i bruk iverksetjingsteori. Denne teorien er eit samleomgrep for fleire ulike retningar innanfor den same teorien. I dette kapitlet vil eg presentere og gå igjennom iverksetjingsteorien, samt å gjere reie for ein vidareutvikla modell av iverksetjingsprosessen. Denne modellen har vore blitt publisert av Van Meter og Van Horn (1975). Vidareutviklinga er ikkje deira arbeid.

### 2.2 Iverksetjingsteori

Innanfor iverksetjingsteori finns det fleire ulike tilnærmingar til korleis ein skal studere fenomenet iverksetjing. Når ein studerar iverksetjing er ein interessert i kva som skjer etter at eit offentleg vedtak er fatta. I følgje Hill og Hupe (2009) er iverksetjing ”(...) what happens between policy expectations and (perceived) policy results” (Hill og Hupe 2009: 2). Dei to mest kjende hovudretningane til iverksetjingsteori er ein ovanfrå og ned prosess og ein nedanfrå og opp prosess. Dette vil eg kome tilbake til seinare i oppgåva.<sup>2</sup>

Iverksetjingsteori vaks fram i statsvitskapen på 1970-talet. Mykje av debatten skulle dreie seg rundt Pressman og Wildavsky si studie av kvifor sentrale vedtak fatta i Washington ikkje vart gjennomført i Oakland. Tanken om at politikkvedtak fatta hjå sentrale myndigheiter vart eksakt slik der vedtaket skulle setjast i verk vart problematisert. Det var med andre ord mange

---

<sup>2</sup> Kjellberg og Reitan (1995) snakkar høvesvis om den avgjerdsorienterte og den prosessorienterte tilnærminga på dei to hovudtilnærmingane i teorien. Elmore (1980) snakkar om dei same prosessane når han brukar forward- og backward mapping (Kjellberg og Reitan 1995: 132).

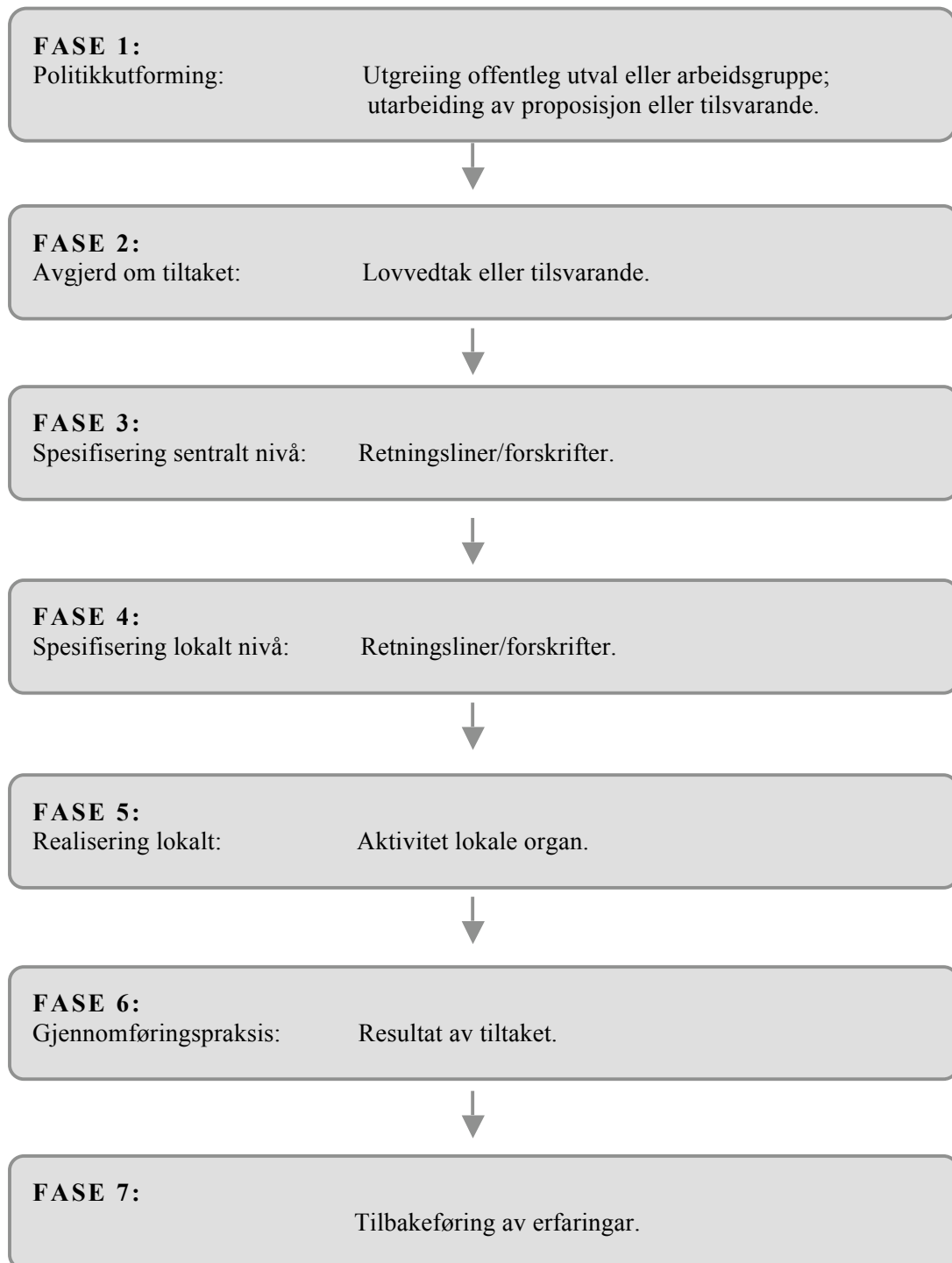
ledd nedover i forvaltninga som vedtaket måtte ”passere”, og dette kunne føre til at den endelege iverksetjinga av politikken vart endra i høve til det som det var vedteke sentralt (Offerdal 2002: 257-259, Kjellberg og Reitan 1995: 131).

Det er ikkje einsbetydande kva omgrepet iverksetjing eigentleg betyr. Det er knytt ulike forståingar til omgrepet og innhaldet av det. Iverksetjing kan også forståast som: innføre, verkeleggjere, gjere ferdig og realisere. Det er naudsynt med ei avgrensing og definering av kva ein legg i omgrepet iverksetjing. I følge Lane (1993) er omgrepet iverksetjing hefta med ei dobbel tyding. Det kan bety å gjennomføre noko, samstundes som det kan bety å verkeleggjere noko (Lane 1993: 91, Kjellberg og Reitan 1995: 133). Eit vedtak som er gjennomført treng ikkje nødvendigvis å være verkeleggjort.

Mykje av debatten rundt iverksetjingsteorien har dreidd seg rundt kva som er utgangspunktet eller startpunktet for eit vedtak og kva som er gjennomføringa av det. Det har vorte hevda at ein ikkje kan studere verknadane av offentleg politikk utan å ta med gjennomføringa av politikken frå vedtak til iverksetjing. Dette vil med andre ord seie at det er meningslaust å studere ein offentleg politikk utan å ta høgde for om vedtaket ”fungerar” på det nedste trinnet i gjennomføringa. Likevel har det på den andre sida vorte hevda at det er mogeleg å isolere dei ulike prosessane, frå offentleg vedtak til iverksetjing lokalt, utan å ta med heile avgjerdsprosessen og vurdering av den endelege iverksetjinga (Kjellberg og Reitan 1995: 133). Meir presist kan ein seie at debatten rundt iverksetjingsteori dreiar seg om ein ser på iverksetjinga som om det fins eit utgangs- og slutt punkt, eller om ein ser iverksetjinga som ein uavbroten prosess som ikkje har noko slutt punkt. Det er denne debatten som delar iverksetjingsteorien i dei to ulike tilnærmingane ”ovanfrå og ned” og ”nedanfrå og opp”.

Slik som tabell 1 visar kan gjennomføringa av eit tiltak sjåast på gjennom ulike fasar. Ovanfrå og ned tilnærminga (avgjerdsorienterte) vel å rette søkjelyset på fase 1 og fase 2, medan nedanfrå og opp tilnærminga (proessorienterte) legg mykje større vekt på dei fasane som gjer seg gjeldane på lokalt nivå. Talet på kor mange fasar ein skal ta med i ein analyse utgjer sjølve kjernen ved dei to tilnærmingane til iverksetjingsteori.

Iverksetjingsteori søker klårleik i det som skjer etter eit offentleg vedtak. Slik sett passar iverksetjingsteori godt rundt busetjing av flyktningar i norske kommunar. Det interessante med dette er å kunne undersøke korleis vedtak frå sentrale myndigheiter blir verkeleggjort, med Lane si forståing av verkeleggjort, lokalt i kommunane.



**Figur 2.1:** Fasemodellen: Oversikt over fasar i iverksettingsprosessen (Kjelde: Kjellberg og Reitan 1995: 134).

Alle dei ulike fasane i figur 2.1 har ikkje direkte relevans for oppgåva sitt undersøkingsfelt fordi busetjing av flyktningar er ikkje basert på eit statleg lovvedtak, men på statlege målsettingar. Dei ulike fasane kan gje eit bilete av korleis dei ulike prosessane i politikkkutforminga kan sjåast ut. Kort oppsummert kan ein seie at i fase 1 skjer sjølve politikkkutforminga. Det vil seie at til dømes utgreiingar frå offentlege utval eller arbeidsgrupper lagar utkast til proposisjon eller eit lovvedtak. I fase 2 blir det tatt viktige overordna avgjersler rundt tiltaket, og dette endar ofte i eit lovvedtak. Her vert dei sentrale føringane lagt ved, slik at økonomiske rammer og kva og kven lovvedtaket skal gjelde blir fastlagd. I fase 3 blir det lagt meir detaljerte retningsliner og forskrifter på sentralt hald. Dette kan bety at det blir satt opp visse retningsliner og forskrifter som lokale aktørar må rette seg etter. I fase 4 skjer det same som i fase 3, men på lokalt nivå. Her blir det sentrale å ha tilgjengelige midlar som skal til for å kunne iverksetje dei påboda og retningslinene som har vorte spesifisert på sentralt nivå. Dette vil til dømes kunne dreie seg om tilgjengelig personell, økonomiske midlar eller infrastruktur. I fase 5 skjer realiseringa av tiltaket lokalt, ein vil då kunne erfare korleis tiltaket utartar seg og kva for betydingar dette har for lokale organ. I fase 6 blir det mogeleg å måle dei eksakte resultata tiltaket har gitt lokalt. I fase 7 vil tilbakeføringar av erfaringar og resultat frå lokalt til sentralt hald kunne fungere som ein ”læringsprosess”, der tiltaket igjen går attende til dei aktørane som sit i fase 1 og 2.

I høve til oppgåva er det fase 4 til 6 som er dei mest hensiktsmessige å sjå på. Fase 4 er særleg relevant for oppgåva fordi dette kan fortelje noko om dei lokale retningslinene blir utarbeidd.

### 2.2.1 OVANFRÅ OG NED

Føresetnaden for ovanfrå og ned tilnærminga i iverksetjingsteorien er, som namnet tilseier, at vedtak og tiltak blir definert og satt ut i live av aktørar som opptre på eit sentralt nivå. Grunnen til at det vert kalla for ovanfrå og ned er fordi det sentrale spørsmålet er korleis statlege myndigheiter utførar sin politikk. Samstundes er det vesentleg å sjå på korleis det statlege vedtaket blir sett i verk nedover i systemet (Offerdal 2002: 262). Det har vorte peikt på ulike mål for kva som kjenneteiknar ei vellukka iverksetjing. I følgje Offerdal (2002) er det springande punktet for om ei iverksetjing er vellukka at det er samsvar mellom organisasjonspraksis og målsetnadane. Dette betyr at det i ovanfrå og ned tilnærminga finst eit klart skilje mellom vedtaksfasen og iverksetjingsfasa. Dette skiljet kan også beskrivast som det tradisjonelle skiljet mellom politikk og administrasjon (ibid.: 263). Denne

tilnærminga krev ei weberiansk forståing av administrasjonen som ein lydhør organisasjon som er ansvarlege for iverksetjinga.

I følgje Birkland (2005) er det i ovanfrå og ned tilnærminga fem særskilde kjenneteikn. For det fyrste må det være til stades definerte mål om korleis vedtaket skal setjast i verk og iverksetjinga av målet skal kunne bli målt. For det andre må vedtaket innehalde klare og definerte verkty for korleis ein skal kunne fullføre dei måla i vedtaket som er bestemd hjå sentrale myndigheiter (Birkland 2005: 183). Likevel må det peikast på at nokon gongar kan målsetningar frå sentralt hald være vage og uklære. Grunnen til dette er at vedtaket kan bestå av mange mål som det kan være vanskeleg å skilje frå kvarandre. Samstundes kan mål som er klinkande klare ofte være grobotn for motstand og konflikt blant iverksetjarane i til dømes kommunar. Det kan med andre ord seiast at vedtak med uklare eller vage målsettingar av og til kan være tilsikta for å unngå konfrontasjonar (Offerdal 2002: 264). For det tredje peikar Birkland på at vedtak i ovanfrå og ned tilnærminga ofte er nedteikna i ei vedtekt eller lov før den blir gjenstand for iverksetjing. For det fjerde blir iverksetjinga sett på som ei kjede av punkt som startar sentralt med eit vedtak og sluttar på "botnen" av iverksetjingskjeda. Når vedtaket har gått vegen frå ein idé eller tanke til å verte praksis, er iverksetjingskjeda komplett. Ein tar høgde for at vedtaket, slik det er blitt utforma, er blitt sett i verk akkurat slik som sentrale myndigheiter har uttrykt. Det siste punktet til Birkland dreiar seg om kapasiteten og ressursane til iverksetjarane, eller "bakkebyråkratane", som er sjølve iverksetjarane. Denne gruppa er i direkte kontakt med dei som dei politiske vedtaka vedkjem. Kor vellukka iverksetjinga blir er avhengig av menneskelege og økonomiske ressursar. Om bakkebyråkratane har klare føresetnader om korleis iverksetjinga skal setjast ut i livet, er det større sannsyn for at vedtaket blir korrekt sett i verk, enn om dette ikkje er tilfelle (Birkland 2005: 183).

I følgje Offerdal (2002) blir problem knytt til iverksetjing av offentleg vedtak tilskrive tre tilhøve. For det fyrste kan mangel på klare og definerte mål skape usikkerheit om korleis ein skal tolke og setje i verk vedtaket. For det andre vil mangel på klare autoritetsstrukturar kunne forhindre iverksetjing av eit offentleg vedtak frå sentralt til lokalt nivå. For det tredje vil motstand hjå lokale iverksetjarar kunne føra til endringar av det tiltenkte vedtaket. Samstundes vil manglande effektivitet lokalt også kunne bidra til at iverksetjinga ikkje tilstrekkeleg blir gjennomført. Det er med andre ord fråveret av desse tre tilhøva som utgjer ei god iverksetjing.

Pionerane innan iverksetjingsteori, Pressman og Wildavsky (1973), er fyrst og fremst eksponentar av ovanfrå og ned tilnærminga. I følgje dei kan iverksetjing forståast som ” (...) a process of interaction between the setting of goals and actions geared to achieving them” (Pressman og Wildavsky 1973: xv). Dei to forfattarane hevda at bak kvart vedtak må det liggje eit utgangspunkt for å verkeleggjere den. Samstundes må det finnast eit sluttspunkt der ein kan vurdere om iverksetjinga av vedtaket har vore vellukka eller ikkje.

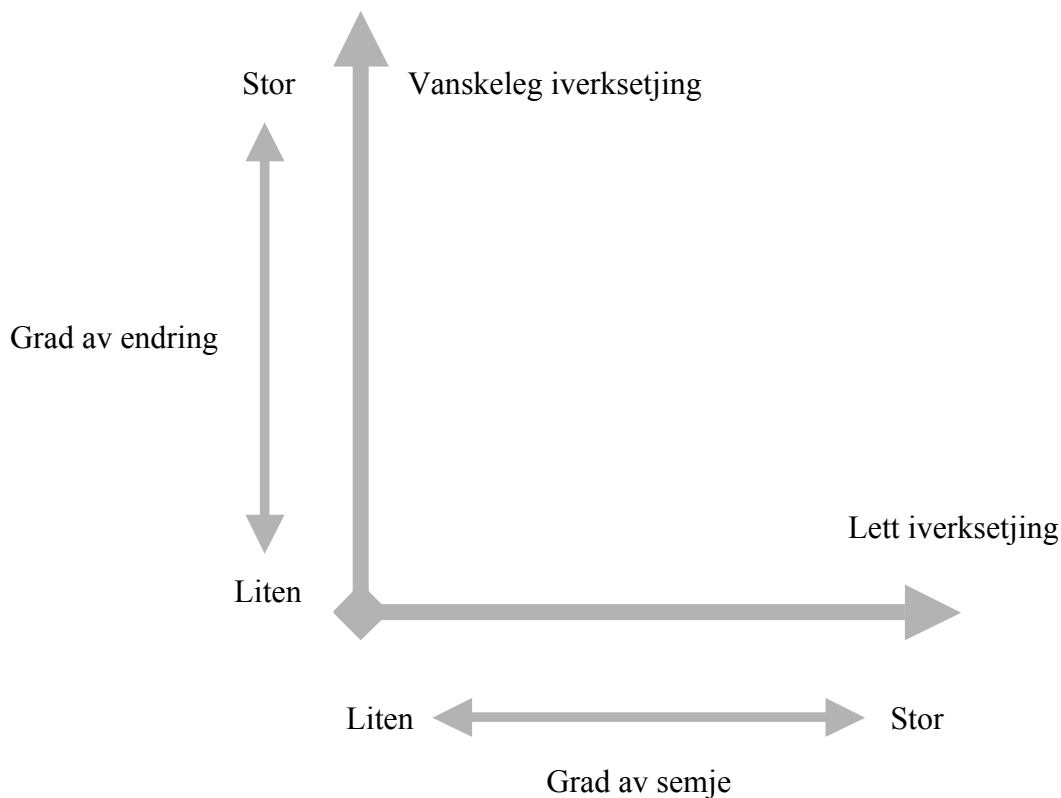
Vidare har Van Meter og Van Horn (1975), også avgjerdsorientert (ovanfrå og ned) i si oppfatting av iverksetjing, lagt vekt på konflikt og semje ved iverksetjing av vedtak. Dei hevdar at iverksetjing har størst mogelegheit for å lukkas når:

(...) marginal change is required and goal concensus is high. Conversely, where major change is mandated and goal concensus is low, the prospects for effective implementation will be most doubtful (Van Meter og Van Horn 1975: 461).

Forfattarane meiner at innhaldet i den offentlege politikken påverkar korleis iverksetjinga av vedtaket vil arte seg. Kjernen i Van Meter og Van Horn sitt bidrag er at desto meir konflikt det fins rundt eit vedtak, jo vanskelegare vil det bli å iverksetje vedtaket. Van Meter og Van Horn skil mellom to omgrep når det gjeld iverksetjing av offentlege vedtak. Desse to er grad av endring og grad av semje mellom aktørane. Grad av endring vil seie kor mykje tiltaket skil seg frå tidlegare praksis. I inkrementalistiske<sup>3</sup> teoriar legg ein til grunn at stegvise endringar får større oppslutnad enn raske endringar av den opphavlege situasjonen. Med grad av semje meiner forfattarane at det er hefta konflikt eller konsensus rundt avgjersla av eit tiltak. Jo meir konflikt, jo større er sjansen for at motstanden vil være betydeleg når det skal settast i verk. Likeeins vil semje rundt tiltaket gjere at iverksetjinga vil gå føre seg med mindre motstand (Kjellberg og Reitan 1995: 142-143, Hill og Hupe 2009: 46, Van Meter og Van Horn 1975: 458-459). I høve til busetjing av flyktningar er det klart at grad av endring og grad av semje har stor betyding for det endelege vedtaket (jf. figur 2.2). Til dømes kan det å ta i mot og busetje flyktningar frå ein annan kultur i ein liten kommune verke framand for lokalbefolkninga. Flyktningar blir lett synleggjorde i ein kommune med eit homogent kulturelt lokalsamfunn. Figur 2.2 synar ei grafisk framstilling av oppgåva si teoretiske utgangspunkt. Kvar på grafen kommunane plasserar seg kan få følgjer for kommunane sine utfall på busetjingsvedtaka.

---

<sup>3</sup> Inkrementalisme kan forståast som skrittvisе sosiale og institusjonelle endringar over tid (Kjellberg og Reitan 1995: 142).



**Figur 2.2:** Korleis grad av endring og grad av semje kan påverke eit tiltak. (Kjelde: Van Meter og Van Horn 1975: 460.)

### 2.2.2 NEDANFRÅ OG OPP

Motstykket til ovanfrå og ned tilnærminga (avgjerdsorienterte) kan seiast å være nedanfrå og opp tilnærminga, eller den prosessorienterte tilnærminga. Denne tilnærminga vaks fram som ein kritikk mot den rådande ovanfrå og ned tilnærminga. Sentralt i dette stod ein innebygd skepsis til ”styringsiveren” som fantes i ovanfrå og ned tilnærminga. Medan ovanfrå og ned tilnærminga legg vekt på dei øvste trinna i fasemodellen (figur 1), legg nedanfrå og opp tilnærminga vekt på dei nedste fasane. Iverksetjing hjå nedanfrå og opp tilhengjarane var ikkje styrt ovanfrå, som om resultat av offentlege vedtak utvikla seg som ein plante frå eit frø (Offerdal 2002: 266). Snarare er iverksetjing spørsmålet i kva grad det kunne bidra til å løyse samfunnsproblem. Poenget er at iverksetjarane av offentlege vedtak ikkje er klart definerte på førehand. Dermed kunne forskingsspørsmål i nedanfrå og opp tilnærminga dreie seg om å nettopp identifisere iverksetjarane.



Medan det i ovanfrå og ned tilnærminga er eit klart skilje mellom vedtaksfasen og iverksetjingsfasen, er ikkje dette tilfelle i nedanfrå og opp tilnærminga. I staden vert det fokusert på lokale aktørar si betydning for iverksetjinga av vedtaket. Innbakt i dette ligg det at sjølv om vedtaket frå sentrale myndigheiter og organisasjonar er klart definert og utmeisla, vil ikkje det ha noko betydning om ikkje tilhøva ligg til rette for lokal tilpassing. Prosessen frå vedtak til iverksetjing vært sett på som ein kontinuerleg forhandlingsprosess som ikkje stoppar ved vedtaket på sentralt nivå, slik som det vert hevda i ovanfrå og ned tilnærminga. Slik sett er det ikkje noko skilje mellom utforminga av politikken og gjennomføringa av den, snarare vil det opphavlege tiltaket til stadigheit verta tilpassa og endra slik at det passar inn i dei lokale rammene der vedtaket skal gå frå teori til praksis. Barret og Fudge uttrykkjer dette på følgjande måte:

We suggest that, rather than treating implementation as the transmission of policy into a series of consequential actions, the policy action relationship needs to be regarded as a process of interaction and negotiation, taking place over time, between those seeking to put policy into effect and those upon whom actions depends (Barret og Fudge 1981: 4).

Ein kan seie at nedanfrå og opp tilnærminga har ein meir flat struktur enn det ovanfrå og ned tilnærminga har, den hierarkiske styringa er ikkje like framtrødande. Iverksetjinga er ikkje friteken for politikk. Vedtak og iverksetjing vil heile tida påverke kvarandre heilt til dei når lokale iverksetjarar.

Barret og Hill (1984) hevdar at mange av dei viktige vala i iverksetjing av vedtak blir gjort nær staden dei skal settast i verk (Barret og Hill 1984: 223). Det er "bakkebyråkratane", dei som er nærast brukarar og klientar, som i stor grad avgjer korleis den endelege gjennomføringa av vedtaket skal sjå ut (Offerdal 2002: 269). Desse bakkebyråkratane er eit vidt omgrep, og kan famne om mange. Lag, foreiningar, organisasjonar eller eldsjeler som ser iverksetjinga av ein politikk som nyttige løysingar for sine eigne problem kan "blande" seg inn i iverksetjinga på lokalt nivå. Nettopp fordi lokale aktørar har stor makt i gjennomføring av vedtaket vil ikkje ei dreining i målsettinga frå sentrale myndigheiter til lokale bety at politikken er feilslått. Snarare tvert i mot, har den vorte tilpassa dei lokale tilhøva.

## 2.3 Iverksetjingsmodellen

I kva grad kan ein bruke Van Meter og Van Horn sin modell til å kunne seie noko om kommunars ulike busetjingsvedtak? Van Meter og Van Horn tilhøyrer begge ovanfrå og ned tilnærminga av iverksetjingsteorien, slik at modellen som dei utvikla på 1970-talet sjølvsagt ber preg av dette. Modellen som forfattarane kalla for ”a model of the policy implementation process” (Van Meter og Van Horn 1975: 463), kan strengt tatt ikkje reknast for ein teori innanfor iverksetjingslitteraturen. Snarare er det ein tankemodell der dei listar opp ulike variablar som kan tenkast å påverke iverksetjinga av eit statleg tiltak, og forholda mellom variablane. Sjølv utgangspunktet for modellen er to ulike tilhøve ved statlege vedtak. Desse to tilhøva er, i følge Van Meter og Van Horn, målsettinga og tilgongen på ressursar knytt til det statlege vedtaket. Når det gjeld målsettinga er dette eit klart døme på ovanfrå og ned tilnærminga Van Meter og Van Horn har i modellen. Det er staten sitt ansvar at måla for iverksetjinga skal være så presise som mogeleg. At måla er klare og definerte og at vedtaket sitt innhald er presisert er i den avgjersorienterte tilnærminga sett på som eit av kriteria for vellukka iverksetjing.

Fordi iverksetjingsmodellen til Van Meter og Van Horn er ”gjennomsyra” av den avgjersorienterte tilnærminga, vil det med ein analyse av busetjing av flyktningar måtte tilførast element av den prosessorienterte retninga. Det er slik at lokalpolitikk er noko meir enn berre iverksetjing av statleg politikk. Hadde det vore slik, kunne ein ha nøydd seg med ein lokal stat. Innbakt i kommunane ligg det ein viss autonomi og rom for handling som gjer kommunal politikk interessant (NOU 2005:6 s. 35). Det er i dag få forskarar som hevdar at lokal politikk og autonomi ikkje spelar inn på iverksetjinga av offentlege vedtak. Faren ved å ikkje ta med begge retningane i iverksetjingsteorien er at ein får eit skeivt bilete av korleis det er i røynda. Aktuelle variablar som kan kaste lys over den lokale ”justeringa” av vedtaka kan mellom anna være den politiske samansetninga i kommune- eller bystyret. Denne variabelen ville i høgste grad kunne påverke om kommunane tok i mot flyktningane, sidan det fyrst og fremst er eit politisk spørsmål, deretter administrativt. For det andre vil ein variabel som tar føre seg om kommunane sine tidlegare erfaringar rundt busetting av flyktningar være fruktbar. Negative eller positive konsekvensar rundt busetjing av flyktningar kan ha påverknadskraft på kommunen si vidare busetjing. Begge desse variablane har klare nedanfrå og opp tilnærmingar for å supplere variablane til Van Meter og Van Horn som for det meste er ovanfrå og ned.

Det er likevel viktig å hugse på at det frå staten si side ofte kan være intendert at måla for iverksetjing er uklåre. Grunnen til dette kan til dømes være fordi ein vil unngå klare konfrontasjonar med dei lokale iverksetjarane. Slik sett er dette ein intendert måte å ”roe gemytta” på. På den andre sida kan det være at måla *de facto* er komplekse og samansatt slik at dei vil være motstridande utan at dette i røynda er tilsikta. I følgje den prosessorienterte tilnærminga vil uklåre mål nettopp verkeleggjere lokal ”råderett” over iverksetjinga, slik at den kan passe til lokale tilhøve. Når det gjeldt ressursane, betyr dette kva for overføringar som føl med det offentlege vedtaket som skal settast i verk. Om ein skal knytte dette til busetjing av flyktningar vil det være føremålsteneleg å sjå på integreringstilskottet.<sup>4</sup> Dette kan seiast å være det fremste virkemiddelet staten har for å busetje flyktningane som ventar på mottak. Fordi busetjing av flyktningar er frivillig, vil det også kunne tenkjast at staten vil leggje ned andre ressursar enn berre økonomiske i å få kommunar til å opne ”grensene” sine. Dette kan mellom anna dreie seg om haldningar og oppfatningar om at det må til ein nasjonal dugnad for å få til busetjingsarbeidet, der kommunane spelar ei særskild viktig rolle. Å ”nøre” opp under idealisme, dugnadsplikt og kjensle for medmenneske kan også være med på å tydeleggjere det humanitære aspektet ved å busetje menneske, utover berre det reint økonomiske.

Likevel kan ein seie at statlege verkemiddel er avgrensa til dei lokale iverksetjarane sine verkelegheitsoppfatningar. Korleis aktørane reagerar på det offentlege vedtaket når det gjeldt vilje og evne til å gjennomføre er ikkje gitt på førehand. Styrken og intensiteten på aktørane si ”iverksetjingsiver” er i stor grad basert på tre forhold. For det fyrste vil deira forståing og oppleving av vedtaket ha innverknad på gjennomføringa. For det andre vil deira vurdering av vedtaket si nytte og verdi, basert på godkjenning eller avvisning også verke inn på om iverksetjinga av vedtaket blir sett på som legitimt. For det tredje vil intensiteten og retninga i deira vurdering av vedtaket endeleg få aktørane til å godkjenne eller avvise vedtaket (Kjellberg og Reitan 1995: 147).

Ytterligere variablar som er i iverksetjingsmodellen til Van Meter og Van Horn er mellom anna kommunikasjon mellom styringsnivå. Dette speilar forholdet mellom stat og kommune, og er ei tydeleg ovanfrå og ned tilnærming kor det blir lagt vekt på hierarkisk og sentralisert

---

<sup>4</sup> Integreringstilskottet er eit økonomisk insentiv for kommunane for å ta i mot og busetje innvandrarar. Tilskottet følgjer to mål. Det skal bidra til rask busetjing av personar som har fått opphaldsløyve, og det skal sikre god og effektiv integrering (ECON 2000: 9). Integreringstilskottet blir fordelt over fem år, og beløpet føl kvar busett innvandrarar. I prinsippet er ikkje integreringstilskottet øyremerkte, det vil seie at kommunen sjølv kan avgjere kva midlane skal brukast til og tilpassast lokale forhold. På den andre sida er tilskottet meint å brukast på dei faktiske utgiftene som busetting fører med seg.

styring. Tanken om ein desentralisert velferdsstat inneber også ein idé om lokal autonomi, sjølv om den er avgrensa. Eit slikt tankegodt har sterke røter i Noreg, der samspelet mellom sentrale og lokale organ har vore naudsynt for å sette i verk offentleg politikk (Hansen 2000: 185-186).

I Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, blir det slått fast at kommunal autonomi også skal gjelde i saker som dreiar seg rundt innvandring og flyktningar. Samstundes blir det lagt vekt på at innvandring også er ein viktig statleg sak. Det vert hevda at:

Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerfeltet. Statlig styring av kommunesektoren bør skje gjennom utforming av rammer og fastsettingen av overordnede mål (Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) s. 90).

Ein kan spørje seg kor relevant denne variabelen er, sidan den norske busetjingspolitikken er tufta på stor grad av frivilligskap. Likevel kan det hevdast at det kan finnast ein informasjonsutveksling frå statlege institusjonar til dei lokale. Sentrale aktørar her er IMDi og Kommunanes Sentralforbund (KS).

I iverksetjingsmodellen til Van Meter og Van Horn er det også tillagt strukturelle variablar. Desse variablane dreiar seg rundt sosiale og økonomiske termar. Ein kan hevde at kommunane sin økonomi og til dømes arbeidsmarknad og bustadmarknaden ligg nær nedanfrå og opp tilnærminga. Desse strukturelle variablane i kommunen vil vere med å påverke aktørane som skal iverksetje den kommunale bustadpolitikken. Det er grunn til å tru at det vil vere ein viss skepsis til å busetje flyktningar om det er mange arbeidslause i kommunen. Dette vil uansett henge saman med den politiske vilja blant kommunepolitikarane, sidan det fyrst og fremst er eit politisk spørsmål. Likevel vil også dette henge saman med aktørane sine preferansar om vedtaket har ”oppslutnad” blant dei som skal setje vedtaket ut i praksis.

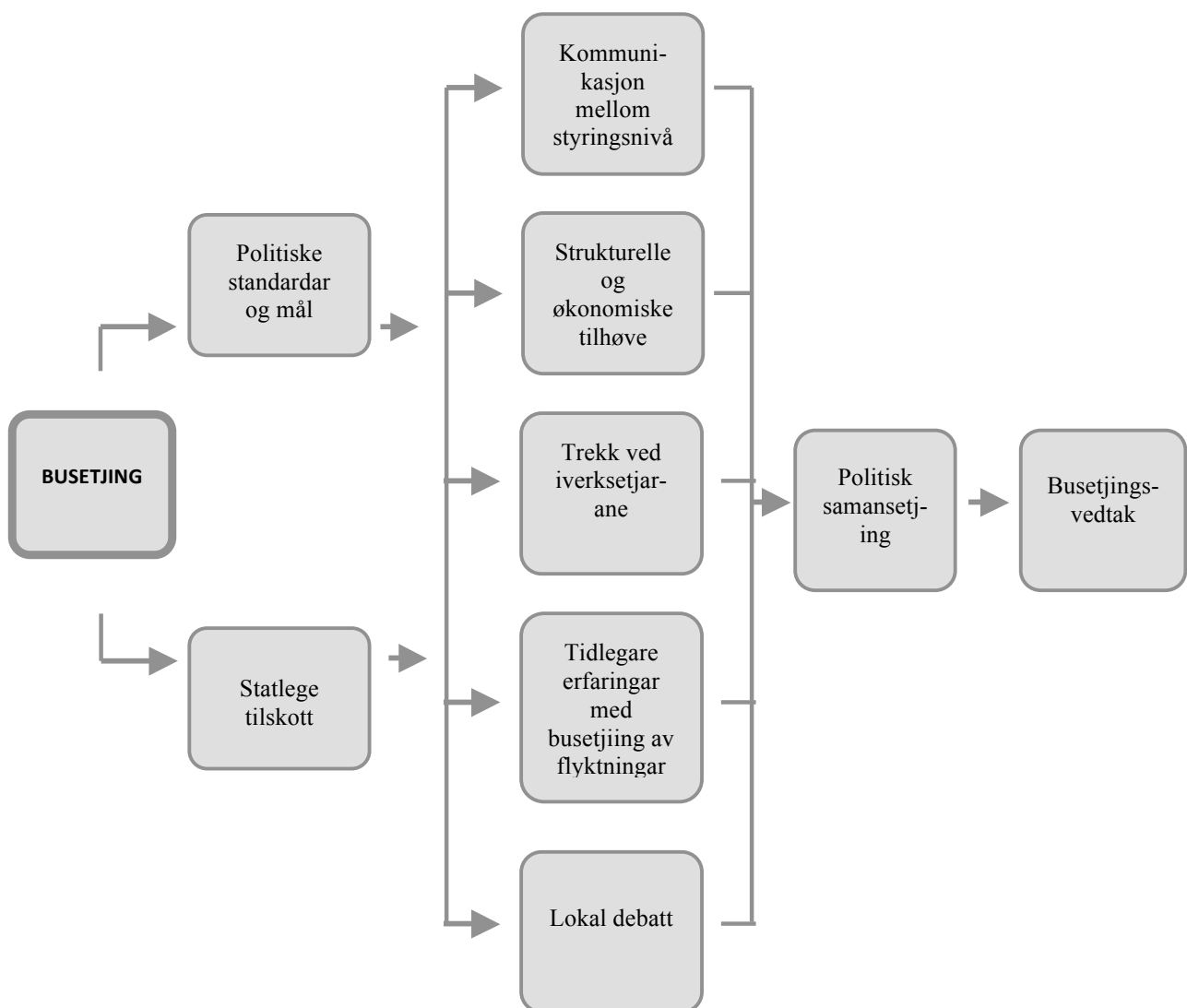
Van Meter og Van Horn sin iverksetjingsmodell vil vere utgangspunktet for å kunne forklare ulikskapar mellom kommunar i forhold til busetjing av flyktningar.

I oppgåva vil eg ta i bruk ein vidareutvikla modell av bygd på Van Meter og Van Horn sin opphavlege modell. I den vidareutvikla modellen vil eg ta i bruk variablar frå både den

avgjerds- og prosessorienterte tilnærminga. Modellen tar i stor grad føre seg staten sine føresetnader og kommunen sine vilkår for iverksetjing av busetjing.

### 2.3.1 OPERASJONALISERING AV IVERKSETJINGSMODELLEN

Nedanfor fylgjer operasjonaliseringa av avhengig og dei uavhengige variablane som inngår i den vidareutvikla modellen til Van Meter og Van Horn.



**Figur 2.3:** Vidareutvikla analysemodell basert på Van Meter og Van Horn (1975).

### 2.3.2 AVHENGIG VARIABEL

Den avhengige variabelen i oppgåva er den lokale avgjerdsprosessen. Variabelen kan forståast som evna og viljen til kommunen for å busetje flyktningar. I Van Meter og Van Horn sin opphavlege modell blir denne variabelen kalla for ”performance”. På norsk kan dette best oversetjast med utføring, yting, innsats og prestasjon. Summen av ”performance” er det som utgjer den lokale avgjerdsprosessen og dermed den avhengige variabelen. Iverksetjarane sin vilje blir operasjonalisert med bakgrunn i politiske vedtak i kommunen om å busetje flyktningar i tråd med oppmodinga frå IMDi. Vidare er det naudsynt å sjå på den faktiske busetjinga som skjer i kommunen, det kan sjølvsagt avvike frå det politiske vedtaket om at det skal busetjast flyktningar i kommunen. Difor omhandlar denne variabelen både politikarar, men også tilsette i administrasjonen som skal gjennomføre dei politiske vedtaka.

Grunnen til at den avhengige variabelen både omhandlar politikarar og byråkratar er fordi at rådmannen ber dei råka faginstansane i kommunen om å komme med ei instilling rundt det å busetje flyktningar. Sjølv om det er politikarane som til sist avgjer, er det ikkje utan påverknad frå bakkebyråkratane som veit kvar ”skoen trykkjer”. Det er dermed naudsynt å sjå på både politikarar og administrasjon for å kunne teikne eit heilskapleg bilete av avgjerdsprosessane rundt det å busetje flyktningar.

I følge Van Meter og Van Horn (1975) er det særleg tre forhold som kan spele inn når det gjeldt kva som påverkar iverksetjarane sin evne og vilje til å gjennomføre eit tiltak. For det fyrste vil forståinga av tiltaket som skal setjast ut i livet kunne påverke evna og vilja til å gjennomføre det. For det andre vil iverksetjaren sin godkjenning eller avvisning av nytta og verdien i tiltaket, og for det tredje anstgengelsen eller iveren knytt til avvisning eller godkjenning av tiltaket (Van Meter og Van Horn 1975: 472). Styrken og retninga på desse tre forholda hjå iverksetjaren kan sjølvsagt avhenge av ei rekkje årsaker. Det kan til dømes være personlege overtydingar, ei sterk tilknytning til rådane fagkunnskapar på området, eller til dømes velgrunna empirisk materiale som gjer at ein anten sluttar opp rundt tiltaket eller avviser det.

### 2.3.3 STANDARDAR OG MÅLSETTINGAR

Klårleik rundt vedtaket sitt innhald og målsettingar og dei statlege standardane for korleis vedtaket skal gjennomførast lokalt er sjølve kjernen ved iverksetjingsmodellen. I enkelte

sakar kan målsettinga være openbar slik at det ikkje er mogeleg å misforstå tiltaket sin målsetting. I meir kompliserte sakar kan målsettingane forsvinne i komplekse saksstrukturar og diffuse standardar, slik at målet ikkje er lett å få auge på. Dette opnar for ein meir lokal tilpassing av vedtaket fordi kommunen i større grad må tolke vedtaket på eiga hand. Variasjonane i staten sine standardar og målsettingar er med andre ord det springande punktet i korleis eit tiltak blir iverksett og gjennomført i kommunen. Desto meir uklart målsettingane er, jo større blir ”tolkingsgrunnlaget” lokalt. Dette kan føre til ulike oppfatningar sentralt og lokalt av kva som er hovudsiktemålet med tiltaket og korleis det skal gjennomførast. Samstundes vil det være stort handlingsrom for lokale tilpassingar.

I oppgåva vil denne variabelen verte operasjonalisert med bakgrunn i dei statlege standardarane og målsettingane i det nasjonale busettingsarbeidet. Dette kan gjerast ved å studere offentlege dokument, utredningar og lovar. Gjennom desse dokumenta er det mogeleg å studere dei statlege standardane og målsettingane på ein hensiktsmessig måte. Samstundes vil eg gjennom intervju kunne undersøke om informantane oppfattar slike målsettingar frå statlege myndigheiter. Vidare er det mogeleg å undersøkje om desse målsettingane blir oppfatta som komplekse og uklære eller om dei på den andre sida er klare og presise.

#### 2.3.4 RESSURSAR

Denne variabelen famnar om dei statlege ressursane som blir overført og administrert frå statleg sentralt hald og kanalisert ned til kommunane. Ressursane omhandlar i hovudsak økonomiske ressursar, men også administrative ressursar kan leggjast til denne kategorien. Dersom det er slik at kommunen ser på ressursane som blir overført frå statlege myndigheiter ikkje strekk til, vil dette kunne føre til eit negativt vedtak i kommunen. Nettopp fordi busetjing av flyktningar er frivillig, vil denne variabelen kunne ha ein stor innverknad på vedtaket. Staten sitt viktigaste instrument for å få kommunar til å busetje flyktningar er integreringstilskottet i form av økonomiske overføringar som har ein stykkpris per flyktning.

Informantane sin oppfatting av korleis integreringstilskottet har betydning for busetjing i kommunen vil være av stor interesse. Fordi integreringstilskottet er etter måten eit betydeleg beløp kan det tenkjast at dette vil kunne auke kommunen sin handlingsfridom på dette feltet. Vidare vil det være interessant å undersøke om dette integreringstilskottet er øyremerka

busetjingspolitikken eller ikkje. Det er frå staten si side inga krav om at integreringstilskottet er naudsynt å gå til busetjingsfremmande tiltak.

### 2.3.5 KOMMUNIKASJON MELLOM STYRINGSNIVÅ

Busetjing av flyktningar er ein prosess som går på tvers av ulike styringsnivå, både vertikalt og horisontalt. Dei vertikale styringsnivåa fordeler seg mellom statlege aktørar som til dømes IMDi og Kommunenes Sentralforbund (heretter KS). Den horisontale delinga er prega av lokale aktørar i dei respektive kommunane. Ein effektiv iverksetjing krev utstrakt og god kommunikasjon mellom dei ulike styringsnivåa. Ein kan forvente at samarbeid mellom desse ulike aktørane vil kunne påverke eit eventuelt vedtak om å busetje flyktningar. I denne variabelen vil det være naudsynt å sjå på om dei involverte aktørane har ei felles referanseramme i kva angår dei standardane og målsettingane som det forventes at dei skal inneha. Denne variabelen er i Van Meter og Van Horn sin modell ein typisk ovanfrå og ned tilnærming der dei legg stor vekt på den hierarkiske fordelinga. Samstundes er det viktig å peike på den vertikale fordelinga innanfor kommunen, dette gjeld i særleg grad korleis kommunikasjonen mellom administrasjon og politikarar i forhold til busetjingsspørsmål er i kommunen. Busetjing av flyktningar kan seiast å være ei litt spesiell sak fordi kommunen kan sjølv avgjere saka, utan bindande statlege pålegg. Slik sett skil denne variabelen seg litt ut enn det som Van Meter og Van Horn i utgangspunkt tenkte, men variabelen er likevel interessant å undersøke fordi det gjer eit innblikk i korleis dei ulike aktørane delar informasjon seg i mellom og viser evna til å kommunisere med tydelege standardar og målsettingar.

### 2.3.6 STRUKTURELLE OG ØKONOMISKE TILHØVE VED KOMMUNEN

Denne variabelen kan sjåast på som ein ”samlekategori” som famnar om fleire ulike trekk ved kommunen både politisk og administrativt. Dei strukturelle trekka i kommunen kan seiast å være trekk ved bustadsituasjonen, arbeidsmarknaden, sekundærttilflytting og den generelle kommuneøkonomien. Det kan være grunn til å tru at desse trekka kan ha noko å seie for den generelle busetjinga av flyktningar i kommunen.

Når det gjeldt bustadsituasjonen kan dette være ein potensiell bremsekloss på busetjinga. Liten tilgong på eigna bustadar for flyktningar har blant anna vore eit gjennomgangstema i



tidlegare forskning. Både Samfunnsforskning (2009) (på oppdrag frå Husbanken) og Devoteam Davinci (2009) peikar på at tilgong på eigna bustadar for flyktningar kan være vanskeleg. Samstundes blir det peika på at det ikkje alltid er slik at det er mangel på sjølve bustaden, men at dei fleste bustadane passar best for familiar, slik at det er vanskeleg å plassere einslege flyktningar i tilfredsstillande bustadar. Derfor er det viktig å undersøkje om bustadsituasjonen i kommunen har innverknad på det politiske vedtaket.

Samstundes er arbeidsmarknaden i kommunen ein viktig faktor det er interessant å undersøkje. Det er nærliggjande å tru at om kommunen har mangel på arbeidskraft vil dei være meir tilbøyelege å busetje flyktningar. Motsett gjeldt viss det ikkje er mangel på arbeidskraft. Til dømes kan vanskar med å finne eigna praksisplassar til flyktningar etter endt tid i introduksjonsprogrammet påverke kommunen sitt syn på busetjingsspørsmålet. Om kommunane ser det vanskeleg å samarbeide med det lokale næringslivet for å få nok arbeidsplassar til flyktningane dei buset, kan dette være utslagsgivande for korleis ein ser på den generelle busetjinga av flyktningar.

Nest sist i ”samlekategorien” er sekundærtilflytting. Dette gjeld fyrst og fremst kommunar på Austlandet og rundt dei største byane. Sekundærtilflyttinga er likevel eit tveggja sverd. Om motivet for flyttinga er grunna i arbeidsrelatert tilbod kan det være gunstig for kommunen. På den andre sida kan tilflyttinga bety ekstra utgifter og meir arbeid for kommunen i høve til integreringsarbeidet. Viss det er slik at kommunane opplever sekundærtilflyttinga som ekstra ressurskrevjande kan dette i høgste grad påverke instillinga til å ta i mot å busetje flyktningar oppmoda av IMDi.

Det er grunn til å tru at den generelle økonomiske situasjonen i kommunen er ein faktor som spelar inn. I følgje Steen (2008: 60) er det nettopp slik at ein god kommuneøkonomi tenderar til å gje fleire positive vedtak i kommunen rundt busetjing av flyktningar, høvesvis i forhold til folketal. Dette er ein viktig variabel for å forstå busetjing av flyktningar. Variabelen vil bli operasjonalisert ved å sjå på den generelle økonomien til kommunen, samstundes som informantane sine eigne oppfatningar rundt økonomien er viktig å stadfeste.

### 2.3.7 TREKK VED IVERKSETJINGSEININGANE

I følgje Van Meter og Van Horn (1975) er det ulike trekk ved iverksetjingseiningane som bør undersøkjast. Til dømes peikar dei på talet på tilsette i organisasjonen, grad av hierarkisk

kontroll, organisering, politiske ressursar og grad av open kommunikasjon. Desse trekka som inngår i variabelen ”trekk ved iverksetjingseiningane” kan i stor grad tilskrivast organisasjonsteori, men er likevel viktig å undersøkje om organiseringa ved iverksetjingseiningane har innverknad på busetjingsspørsmålet. Det er ikkje urimeleg å kunne anta at iverksetjinga ut i frå organisasjonen sin struktur og organisering kan variere.

Variabelen vil bli operasjonalisert ved at eg ser på korleis flyktingtenesta i kommunen er organisert og korleis dei ulike aktørane i kommunen samarbeider i iverksetjingsarbeidet. Her vil det med andre ord være bakkebyråkratane som er den viktigaste kjelda til informasjon, dei som har det ”utøvande” arbeidet i forhold til flyktingane og veit kvar skoen trykkjer. Essensen ved denne variabelen er at ulik organisering av flyktingarbeidet i kommunen vil kunne gje ulikt resultat i iverksetjinga av den.

#### 2.3.8 TIDLEGARE ERFARINGAR MED BUSETJING AV FLYKTINGAR

Denne variabelen dreiar seg rundt kommunen sine tidlegare erfaringar rundt busetjing og integrering meir generelt. Variabelen vil ta føre seg å undersøkje korleis informantane oppfattar kommunen sine tidlegare erfaringar som påverknadskraft på handlingsvilja til kommunen for å busetje flyktingar. Det er nærliggjande å tru at dårlige eller negative erfaringar med busetjing og integrering av flyktingar vil få negative fylgjer for kommunen sitt busetjingsvedtak. Motsett vil kommunen sitt busetjingsvedtak være meir positiv om tidlegare erfaringar har vore vellukka. Denne variabelen har ein klar nedanfrå og opp tilnærming til iverksetjingsmodellen.

#### 2.3.9 POLITISK SAMANSETJING

Grunnen til at eg vel å leggje til denne variabelen i modellen er fordi at det er, til sist, politikarane som voterar, og vedtar busetjing av flyktingar eller ikkje. Stemmegivinga er sjølv sagt tatt på bakgrunn av rådmannen si innstilling og den delen av administrasjonen som blir råka av vedtaket, men det politiske fleirtalet har den endelege påverknaden på det politiske utfallet. Sjølv om innstillinga frå administrasjonen kan være positiv til oppmodinga frå IMDi og dei strukturelle tilhøva i kommunen legg til rette for busetjing, kan det være at det politiske fleirtalet ikkje ser nytta i å gjennomføre slike tiltak. Mens dei andre variablane

kan tenkjast å påverke kommunestyrerepresentantane sitt syn, vil det politiske klimaet i seg sjølv ha innverknad på det politiske vedtaket i kommunen.

### 2.3.10 LOKAL DEBATT

Denne variabelen refererar til den lokale debatten rundt busetjing av flyktningar i dei to kommunane. Eg er interessert i å undersøkje korleis den ”historiske utviklinga” av denne debatten artar seg. Ved oppmoding om å busetje flyktningar i norske kommunar er lokalpressa ein viktig premissleverandør for den lokale debatten. Ein kan dermed få eit overblikk over korleis administrasjon, politikarar og resten av befolkninga i kommunen stillar seg til den lokale debatten. Korleis er argumentasjonen til politikarar og korleis stillar innbyggjarane seg i høve til debatten om busetjing av flyktningar i kommunen? Dette er svar eg vil få greie på ved å undersøkje medieomtala i kvar av kommunane sine lokalaviser.

I følgje Steen (2009) er det på bakgrunn av spørjeundersøkingar etter tre påfølgjande kommuneval, eit stabilt fleirtal av respondentane som er ”heilt” eller ”delvis ueinig” i påstanden om at kommunen bør ta i mot fleire flyktningar og asylsøklarar. I følgje ein rapport frå Statistisk Sentralbyrå (SSB) ”Holdninger til innvandrere og innvandring” kjem det fram at i kommunar med over 100.000 innbyggjarar er tendensen til at innbyggjarane er meir liberal i høve til synet på innvandring enn det innbyggjarar er i kommunar som er spreidtbygde (Blom 2009: 26). Larvik og Sandefjord med over 40.000 innbyggjarar kvar har ein høvesvis tett bykjerne, mens det er meir spreidtbygd utanfor sentrumsområdet. Steen (2009:332) peikar på at det ikkje samanheng mellom storleiken på kommunen og haldningane om ein skal ta i mot innvandrarar, men at talet på innvandrarar i kommunen frå før har betydning. Det verkar å være forskjell på haldning til innvandrarar på den eine sida, og haldning til busetjing av dei på den andre.

Steen (2009) har på bakgrunn av mediedebatten i lokalaviser og lokal-tv studert for hausten 2008 studert korleis kommunale leiarar argumenterar rundt busetjing av flyktningar. Argumentasjonen blei utleidd i fire ulike typologiar: avvisande symbolsk eller avvisande instrumentell argumentasjon og imøtekomande symbolsk eller avvisande instrumentell argumentasjon. Desse typologiane dreiar seg om ein grunngeiv vedtak eller avslag med symbolske forklaringar, tufta på etnisk-tradisjonelle argument, eller instrumentelle

forklaringar tufta på meir praktiske forklaringar som mellom anna arbeidsmarknad, økonomi og bustadsituasjon (Steen 2009: 340-344).

Denne variabelen vil bli operasjonalisert ved at eg studerar politikarars argumentasjon i kvar av lokalavisene i Larvik og Sandefjord og knyt det opp mot typologien. Lokalavisa eg har tatt føre meg er Østlandsposten og Sandefjords Blad.

## 2.4 Forventningar om empirisk utfall

Det er ikkje lett å skulle sei på førehand kva som påverkar Larvik og Sandefjord kommune i busetjingspolitikken, men eg vil likevel, på bakgrunn av dei variablane eg har presentert utleie nokre plausible haldepunkt i kva eg kan vente meg å finne.

Friberg og Lund (2006) kom fram til seks ulike faktorar som dei meinte påverka busetjingsarbeidet. I deira arbeid intervjuar dei flyktningkonsulentar rangerte dei faktorane som hadde mest påverknad i følgjande rekkjefølgje: statlege økonomiske rammevilkår, kapasiteten i integreringstilbodet, ynskje om å følgje opp UDI/IMDi sine oppmodingar, den politiske samansettinga i kommunen, bustadsituasjonen og den lokale arbeidsmarknaden (Friberg og Lund 2006: 63). Det kan med andre ord ikkje utelukkast at det i Sandefjord og Larvik kommune vil finne noko av dei same påverknadsmogelegheitene som Friberg og Lund fann i deira studie. Funna til Friberg og Lund vil nok sjølvstund kunne variere med dei funna eg vil finne. Grunnen til dette er fyrst og fremst at medan Friberg og Lund tok føre seg alle kommunane i Noreg, omfattar empirien i denne undersøkinga to kommunar.

I følgje ”ovanfrå og ned” tilnærminga er statlege styring og evna til å kommunisere med klare og tydelege mål sjølve definisjonen på ei god og vellukka iverksetjing. ”Problemet” med dette er at busetnadspolitikken i Noreg ikkje er tufta på sentral styring. Busetnadspolitikken er frivillig for kommunane og vil derfor ha avgrensa påverknadskraft rundt busetjingsspørsmålet. Det er likevel viktig å ikkje utelukke denne påverknadsfaktoren i kva gjeld kommunikasjon og rådføring frå sentrale myndigheiter, slik at det kan forventast at statlege målsettingar og kommunane si oppfatting av desse måla vil ha betyding på busetnadspolitikken.

Dei strukturelle variablane, som omtalt ovanfor, forventar eg skal ha stor betyding på busetjing av flyktingar i kommunen. Tilgong på eigna bustadar og relevant arbeid til

flyktningane er viktige faktorar som det er viktig å ha på plass for at ein kommune vel å seie ja til IMDi sine oppmodingar om å busetje. Om kommunane meiner at dei ikkje har tilgjengelege bustadar eigna for dei som skal busetjast, er det rimelig å anta at dei er meir negativ til IMDi si oppmoding. Likeeins viss det er høg arbeidsløyse eller dårleg tilgong på arbeidsplassar som er tilpassa dei nykomne.

Når det gjeld kommuneøkonomien er det sannsynleg at dette vil være ein stor forklaringsfaktor. Tidlegare studiar har vist at integreringstilskottet ofte er avgjerande for om kommunar tar i mot flyktningar. Ofte er det slik at kommunane sjølve ikkje har ein økonomi som tilseier at dei kan finansiere bustad- og integreringsarbeidet sjølv, slik at dei statlege økonomiske overføringane er heilt naudsynte. Vidare er det slik at både Sandefjord og Larvik er såkalla låginntektskommunar, slik at det er sannsynleg at begge kommunane ser det som naudsynt at dei statlege overføringane er særskilte viktige.

Sidan det er det politiske fleirtalet som til sist avgjer om det blir fatta eit vedtak om å ta i mot, eller kor mange ein skal ta i mot ser eg det som sannsynleg at den politiske samansettinga i kommune- og bystyret påverkar haldninga og iveren etter å busetje flyktningar. Innvandrings- og integrasjonsdebatten er eit tema som skapar sterke meiningar hjå dei politiske partia, og dei ulike partia har ulikt syn på korleis dette skal handterast. Ein av føresetnadane for ei vellukka iverksetjing er i følge Van Meter og Van Horn (1975) grad av einigheit rundt det aktuelle tiltaket. Ved liten grad av einigheit blant politikarane vil prosessen tilspissa seg og iverksetjing av tiltaket kan stogge, eller i alle høve møte på problem.

## 3. METODE

### 3.1 Innleiing

Å velje forskingsdesign og metode verkar inn på kva slags analyse ein kan gjennomføre og kva slags slutningar ein kan trekkje på bakgrunn av dette. Å grunnge val av metode og forskingsdesign er derfor viktig om analysen skal kunne vere kontaktpunktet mellom teori og empiri. I dette kapitlet vil eg gjere reie for kva slags forskingsdesign eg nyttar meg av og kva slags metodar eg brukar for å svare på problemstillinga.

### 3.2 Forskingsdesign

I samfunnsvitskap er det i hovudsak to ulike tilnærmingar til forskingsdesign. Desse tilnærmingane er anten kvalitative eller kvantitative. Den kvalitative tilnærminga fordrar mange fleire einingar enn den kvantitative metoden. Målet i kvalitative studiar er å trekkje generaliserande slutningar som er sanne også utanfor det universet ein studerar. Kvalitativ forskning nyttar seg som regel av statistisk analyse for å finne samanhengar. Den mest karakteristiske forskjellen mellom kvalitative og kvantitative studiar er at førstnemnde studerar mange einingar med få variablar, mens den kvantitative forskinga er motsatt med få einingar og mange variablar (Hellevik 2002: 110-111).

Forskingsdesign kan seiast å vera ein ”plan” på korleis analysen skal utførast med tanke på datamaterial, og korleis dette datamaterialet vert innhenta (Ringdal 2007: 22). I høve til problemstillinga i denne oppgåva ligg det naturleg å bruke eit kvalitativt forskingsdesign. Dei to einingane eg skal undersøke er Sandefjord og Larvik kommune. I høve til det kvalitative forskingsdesignet er det ynskjeleg å finne mest mogeleg informasjon, eller variablar, innanfor

undersøkingfeltet, det vil seie busetjing av flyktingar.

Forskningsdesign er i følge Yin ” (...) the logical sequence that connects the empirical data to a study’s initial research question and, ultimately, to its conclusions” (Yin 1994: 19). Dette betyr at forskningsdesignet har stor betydning for korleis konklusjonen blir for dei empiriske data.

### 3.3 Komparative casestudier

Ein casestudie er i følge Yin ei empirisk gransking som ”investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 1994: 13). Denne definisjonen har likevel fått kritikk for å kun ta med case som er ”samtidig”, det vil seie case som tar opp dagsaktuelle tema. Yin utelukkar dermed case som ikkje kan studerast i notida eller i ”presens” (Ringdal 2007: 149). På den andre sida hevder Gerring at eit case ”(...) connotes a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time (Gerring 2007: 19). Gerring tar med andre ord høgde for at eit case i prinsippet kan studerast uavhengig av kva tid caset måtte vera frå. Gerring skiljar også mellom case som blir studert på eit gitt tidspunkt, og case som blir studert over tid. Det er vanskeleg å ”lene” seg til den eine eller andre definisjonen av case, ein må snarare ta høgde for begge definisjonane. I oppgåva vil eg både bruke Yin og Gerring sine definisjonar av casestudier. Eg ser det som naudsynt å bruke begge to, fordi dei kvar for seg berre rører ved ein liten del av casestudiet.

Komparative casestudier har ofte blitt kalla studiet av ”liten N”. Grunnen til at komparative casestudier har fått dette tilnamnet er fordi det ofte er eit fåtal av case som blir samanlikna. Ofte er det to case som blir samanlikna, men det er ikkje uvanleg med fleire enn to case, såkalla cross-case (Gerring 2007: 20).

Casestudiet har vore under kritisk debatt i lang tid. Tidlegare vart casestudiet sett på som eit dårleg vitenskapleg bidrag for å kome fram til gyldige slutningar. Dette utsegnet er grunna i casestudiet si avgrensing for å kunne generalisere. Studiar med ”stor N” hadde forrang i form av vitenskaplegheit, fordi ein mykje lettare kunne generalisere til ein større populasjon. Det typiske for casestudiet er at det dreier seg om tjukke beskrivingar. Det vil seie at casestudiet går i djupna på det fenomenet ein studerar. Fordi ein som regel berre nyttar nokre få case, kan

ein avdekkje kausale prosessar som får den observerte årsaka A til å føre til fenomenet B. At casestudiet skårar høgt på å finne kausale mekanismar, eller indre validitet, ligg i at ein forsøker å finne ut kvifor og korleis dei kausale årsaksmekanismane oppstår. For å få oversikt over dei enkelte casa ein studerer er det viktig å gå djupt inn i dei kausale mekanismane. På den andre sida finn ein analysar av meir kvantitative prosessar der ikkje kvifor- eller korleis-spørsmål er dei viktigaste, men kva. I statistiske analysar prøver ein å fastsetje med tall den kausale samanhengen. Forskjellen mellom casestudiar og statistiske studiar er at casestudia ser på kausale mekanismar, mens den statistiske ser etter kausale effektar (Skog 2004: 106-108). I casestudiar kan ein ta i bruk prosess-sporing, det vil seie at ein finn kausalstiane empirisk. Ein vil då kunne slå fast om det er snakk om kausalprosessar eller om det er korrelasjon mellom dei kausale mekanismane (Gerring 2007:178-184).

Innanfor casestudie kan ein skilje mellom fleire ”retningar”. Lijphart (1971) delte casestudia inn i fire forskjellige typar i artikkelen ”Comparative Politics and Comparative Methods”. Desse fire metodane kan sjåast på som ”idealtypar” kva angår å utvikle casestudiar. Desse fire metodane blei omtalt som eksperimentelle metodar, statistiske metodar, komparative metodar og casestudiemetodar (Lijphart 1971:683-685). Lijphart argumenterar for at ein bør, så lenge det lar seg gjere, bruke eksperimentelle eller statistiske metodar. Problemet med å bruke slike statistiske eller eksperimentelle metodar er at det i samfunnsvitskapen ofte ikkje er mogeleg. Til dømes kan det være svært avgrensa med kor mange case det finns som kan forklare fenomenet. Og vidare er det ikkje sikkert at desse casa kan studerast eksperimentelt. Gerring påpeikar at jo fleire case ein tar med i analysen, desto mindre tid blir det til å studere kvart enkelt case inngåande (Gerring 2007:21). Ein må dermed velje å studere nokre få case inngåande, eller å studere fleire case meir generelt. Lijphart retter søkjelyset mot det komparative casestudiet, og meiner dette er vesentleg betre enn studiet av eitt enkelt case. Eitt enkelt case har vesentleg meir problem med å generalisere, men kan brukast som ein ”preanalyse” til den komparative tilnærminga. Gerring (2007) hevdar likevel at det enkle casestudiet kan generalisere ved å velje casa ut strategisk. Dette kan ein gjere ved å velje det caset som er representativt for det fenomenet ein vil forklare (Gerring 2007: 49). I følgje Frensdreis er det fleire ting som gjer at dei eksperimentelle designa har fått meir merksemd enn casestudiet. Fordelar ved det eksperimentelle forskingsdesignet er at ein kan fordele observasjonseiningane tilfeldig på to eller fleire grupper, samt manipulere uavhengig variabel. Det vil seie at ein kan utføre forskjellige tiltak på dei ulike gruppene (Frensdreis 1983: 257).



Dei fire forskjellige analysemetodane står i føretrekt rekkjefølgje hos Lijphart. Det vil seie at det enkle casestudiet som omhandlar eitt case, står vesentleg dårlegare enn eit komparativt case som må omhandle, i det minste, to case om det skal bli meiningsberande. Casestudiemetoden er i artikkelen til Lijphart meint som studie av eitt enkelt case. Det famnar ikkje om noko breiare omgrep.

Det er fyrst og fremst sjølve forskingsopplegget og problemstillinga ein må leggje til grunn for å kunne velje kva slags metodetilnærming det er mest føremålstenleg å bruke. Å studere dei politiske vedtaka for busetting av flyktningar i Sandefjord og Larvik kommune er vanskelig å gjennomføre ved bruk av statistiske metodar. Grunnen til dette er at dei uavhengige variablane vanskeleg lar seg kvantifisere. For det andre finns det ikkje mange nok case for å gjere statistiske slutningar. Forskingsopplegget i oppgåva er med andre ord i tråd med Lijphart sine utsegn om at viss ein ikkje kan bruke eksperimentelle eller statistiske metodar bør ein bruke det komparative caset. Ved å inkludere fleire case i den komparative analysen kan ein ende opp med det som Sartori (1984) beskriv som ”conceptual stretching”. Dette betyr at ved å auke mengda av case, må ein også ”fire på” operasjoniseringa for å få casa til å passe inn i det ein skal måle (Collier 1993: 110, George og Bennett 2005: 19-20).

### 3.4 Val av analyseform

Innanfor komparativ analyse fins det ulike metodar å bruke for å studere casestudier. I hovudsak kan ein skilje mellom to forskjellige analyseformar. Det heile dreiar seg om ein studerar like eller ulike case. Like case vil i røynda seie at ein prøvar å velje ut case der dei uavhengige variablane er så like som råd, mens den avhengige variabelen er ulik. På den andre sida vil ulike case vere lik på den avhengige variabelen, mens dei er mest mogeleg ulike på dei uavhengige variablane. Desse to formane for analyse har i litteraturen ofte blitt omtala med ulike fagtermar. Gerring (2007) omtalar desse to analysaformane som ”most-similar case” og ”most-different case” (Gerring 2007: 131, 139). Przeworski og Teune (1970) omtalar desse metodane med kanskje det mest kjende omgrepet på desse analysemetodane: ”most similar system design” og ”most different system design”. På norsk kan desse omgrepa best oversetjast med å samanlikne ”mest mulig like” og ”mest mulig forskjellig” case (Hellevik 2003: 127).

Når det gjeldt analyseforma i denne oppgåva vil eg nytte meg av ”mest mulig like” case. Sandefjord og Larvik kommune er to case som er like på mange uavhengige variablar, men er ulike på den avhengige variabelen.

Å finne case som har ulik avhengig variabel, og med ein annan ulik uavhengig variabel (forklaringsvariabel) er vanskeleg. Det skulle vore enklare å stadfeste årsaker om begge casene hadde variert på den avhengige variabelen og på ein uavhengig variabel. I røynda er det vanskeleg å velje case som ”passar” til dette. Problemet er med andre ord at det ofte fins fleire og samansette forklaringar. Det er sjeldan ein kan leggje heile forklaringskrafta til ein faktor (Ringdal 2007: 159-160). Slik kan det også seiast om denne oppgåva. Årsakene til at Sandefjord busett færre flyktningar enn Larvik kan tufta på komplekse forklaringar. Likevel meiner eg at Sandefjord og Larvik eignar seg godt å plassere innanfor ”mest mulig like” case. Å finne case som varierar på den avhengige variabelen, samt på ein forklaringsvariabel, mens dei er like på alle andre variablar er i den verkelege verda nesten umogeleg.

### 3.5 Datagrunnlag

Yin (1994) peikar på seks forskjellige datainnsamlingsmetodar som kan (og bør) brukast i eit casestudie. Desse seks forskjellige er dokumenter, arkiver, direkte og deltakande observasjon, fysiske gjenstandar og intervju (Yin 1994: 80). I denne oppgåva har eg tatt i bruk ulike formar for innhenting av data. Datagrunnlaget for oppgåva består av både skriftlege og munnlege kjelder. Når ein samlar inn data er det høgst nødvendig å bruke fleire uavhengige kjelder som kan bekrefte påstandane. Grunnen til dette er at ei sak som regel har fleire sider og er samansatt ved fleire ulike aspekt. Det er naudsynt å bruke både skriftlege og munnlege kjelder for å få god oversikt over materialet (Yin 1994: 90-91). Å bruke fleire formar for kjelder er med på å utelukke ulike målefeil som det er lett å gjere om ein berre støttar seg til ei kjelde.

#### 3.5.1 SKRIFTLEGE KJELDER

Dei skriftlege kjeldene i datamaterialet består både av primær- og sekundærkjelder. Primærkjeldene er saksframlegg, vedtak, utgreiingar og rapportar på kommunalt og statleg nivå. Skriftlege kjelder, tilgjengeleg hjå Integrerings- og Mangfaldsdirektoratet, er også brukt. Samstundes er ulike forskingsbidrag, både private og offentlege, nytta som skriftlege kjelder i

oppgåva. Avisartiklar frå dei to respektive lokalavisene frå kvar av kommunane vil også bli lagt til grunn for å kunne analysere kva for argumenter kommunane brukar for å framføre si sak. Det blir dermed viktig å ha andre uavhengige kjelder som kan bekrefte kvarandre (Yin 1994: 81).

### 3.5.2 INTERVJU

For å kunne få eit heilskapleg bilete av kvifor Sandefjord kommune har redusert talet på busette flykningar, mens Larvik har oppretthalde, er det naudsynt å intervju dei som er avgjerdstakarar i den politiske prosessen. Informantane er den viktigaste datakjelda i studien og har vore viktig for å kunne få kunnskap om kommunane sine busetjingsvedtak. Dei som har blitt intervju er personar som både er arbeidar administrativt og politisk. Dei som har vorte intervju kan seiast å vere ”ekspertar” på det område eg ville ha informasjon om. Måten eg intervju informantane på kan seiast å vera av semi-strukturert karakter og er ein mellomting av uformelle samtalar og strukturert intervju. Intervjuguiden vart i stor grad laga med bakgrunn i Van Meter og Van Horn (1975) sin analysemodell. Intervjuguiden var fyrst og fremst et verkty for å halde orden på spørsmåla. Etter kvart vart ein meir lausriven frå intervjuguiden og intervju glei meir over i strukturerte samtalar. Sjølve guiden var ikkje ”låst”, slik at det har vore mogeleg å forfølge interessante tankar som informantane har hatt utan å måtte følge intervjuguiden.

Eg har intervju 11 informantar og intervju tok mellom 20 og 90 minutt. Alle intervju vart tatt opp på diktafon slik at ikkje verdifull informasjon skulle gå tapt ved at eg noterte undervegs i intervjuet. Å ta opp intervju på diktafon gjorde transkriberinga i etterkant lettare. Transkribering av intervju gjorde eg på bokmål fordi det låg tettare opp til dialekten til informantane. Å oversetje frå bokmål til nynorsk kunne endre informantane sine eigentlige utsegn og gjort dei annleis enn det som opphavleg var meint. Ved å overføre intervju frå munnleg til skriftleg form kan det være problem knytt ved reliabiliteten til materialet. Å omforme intervjuet til tekst på eit papir, vil kunne bli tillagt mine egne vurderingar av arbeidet. Det er difor viktig å hugse på at intervjuet er del av ein sosial interaksjon (Kvale 2001: 102, 116).

### 3.6 Data sin validitet og reliabilitet

Validitet vil seie om dei data, eller empirien, er relevant for problemstillinga. Reliabilitet betyr fråver av tilfeldige målefeil. Det vil i praksis seie at om ein gjer akkurat den same analysen to gongar skal ein kome fram til det same svaret (Yin 1994: 36, Hellevik 2002: 471, Ringdal 2007: 86). Validitet og reliabilitet er to omgrep som er nært knytt saman. Det er ikkje mogeleg å oppnå høg reliabilitet om ikkje også validiteten er påliteleg. Likevel er det fleire utfordringar hefta ved validitets- og reliabilitetsspørsmål i oppgåva. Det er viktig å ha ein god omgrepsvaliditet. Dette vil seie om ein målar dei teoretiske omgrepa ein med hensikt har tenkt til å måle. Operasjonaliseringa av variablane i analysemodellen er viktig om ein skal kunne måle dei spørsmåla ein vil ha svar på for å kunne seie noko om avhengig variabel. Eg har tillagt analysemodellen variablar eg trur er viktige å studere i høve til busetjing av flyktningar. Å operasjonalisere desse på ein god måte slik at dei fangar opp det som er kjernen ved dei er særst viktig og eg har gjort greie for den avhengige og dei uavhengige variablane i teorikapitlet.

Intervju som metode for datainnsamling kan by på problem om ein ikkje har planlagt det nøye. For det fyrste kan det vere eit problem når ein treff nye menneske som har ein heilt eigen måte å uttrykkje seg på. Det kan med andre ord vere lett å misforstå, eller mistolke, kva informantene eigentleg meinte. Denne potensielle "faren" kan i stor grad kunne utelukkast om ein tar i bruk ein bandopptakar. Ein vil då kunne spele om att bandet om det er noko uklart. Likevel kan det ofte vere tilstrekkeleg å be informantene forklare seg tydeligare, eller at intervjuaren kjem med oppfølgingsspørsmål. På denne måten kan ein utelukka mulege målefeil og har dermed auka reliabiliteten til oppgåva. Det som også er viktig å vere klar over i ein intervjusituasjon er at bandopptakaren kan få informantane til å svare annleis enn det dei ville gjort om den ikkje var der. Å fortelje sanninga der ein kanskje må innrømme personlege feil er ikkje alltid like lett. Då kan det vere lett å "pynte" litt på røynda. Samstundes som informantane kan svare på spørsmål som set dei i eit bra lys, kan dei også svare det dei trur forskaren vil høyre. Det vil med andre ord seie at dei på grunn av at intervjuaren er til stades gjerne svarar annleis enn om intervjuaren ikkje hadde vore der. Derfor er det viktig å etablere ein god og fortrolig kontakt mellom meg som intervjuar og informantane som "objekt". Det gjeres ved å forsikre om at all data som blir sagt av informantane blir sitert anonymt i oppgåva. Samstundes kan det vere vanskeleg å kunne garantere for absolutt

anonymitet når ein intervjuar tilsette i kommuneadministrasjon og politikarar i ofte små arbeidsdelte ”fraksjonar”.

Når det gjeld dei skriftlege kjeldene er det også her knytt ulike utfordringar med tanke på reliabilitet og validitet. Eit viktig aspekt i så måte er til dømes det som Yin (1994) peikar på, viktigheita med å hente data frå fleire uavhengige kjelder. Kjeldene er i all hovudsak basert på både skriftlege og munnlege kjelder. Det som likevel er naudsynt å hugse på er kven som er avsendaren av det eg legg til grunn for kjeldene. Er kjeldene truverdige? Og i kva grad blir det som er positivt framheva, mens det negative blir ”dyssa ned”? Slike aspekt ved kjeldene er viktig å være klar over, slik at lesing av statlege og kommunale kjelder alltid må tolkast og lesast i høve til den eller dei som har skrive det. Ei stor mengd av kjeldene eg nyttar meg av er allereie fortolka. Desse kjeldene er i stor grad faglitteratur, tidsskrift og avisartiklar. Alle desse kjeldene er sekundærlitteratur, og sidan nokon har gjort fortolkinga er det særskilt viktig å kunne utøve god kjeldekritikk. Det som kan vere problematisk ved å nytte seg av allereie skrivne kjelder er at det ikkje er sikkert at ein kan stole på dei funna som er gjort. Grunnen til dette kan vere at det datamaterialet, som allereie er samla inn, ikkje er meint for å kunne svare på ei problemstilling som liknar på den forskaren i den originale analysen har svara på (Hellevik 2002: 103).

Når det gjeldt reliabiliteten til dei ulike kjeldene er det stor grunn til å tru at offentlege kjelder innehar truverdige opplysningar. Primærkjeldene presenterar i stor grad fakta og korleis røynda ser ut i kommunen elles og resten av landet. Primærkjeldene blir derfor tillagt stort truverd. Samstundes vil det i oppgåva bli brukt elektroniske kjelder. Det er viktig å vere kritisk til desse kjeldene. Kjelder som er henta frå Internett endrar seg i eit raskt tempo, slik at det er naudsynt å få mest mogelege oppdaterte kjelder. Likevel gjer Internett det muleg å få tilgong på ei rekkje kjelder ganske enkelt. Det er slik at også kommunar i større grad legg ut sakspapir frå møte heldt i kommunen. Sandefjord kommune har til dømes ei eiga ressurside der ein fritt kan gå inn på eiga hand og lese saker som ulike utval i kommunen har tatt opp til debatt.<sup>5</sup> Slik sett har Internett gjort kjeldene frå Sandefjord kommune langt ”nærare” enn om

---

<sup>5</sup> Den elektroniske ”databasen” til Sandefjord kommune er:  
<http://www100.sandefjord.kommune.no/k2000/k2pub.nsf/fsetMainWeb?OpenFrameset>

ein skulle ha leita i eitt kommunalt arkiv. Likeeins har også Larvik kommune lagt ut saksdokument frå ulike styre og utval på sine kommunale heimesider.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Tilsvarande ”database” for Larvik kommune: [http://innsyn.e-kommune.no/innsyn\\_larvik/wfinnsyn.ashx?response=moteplan\\_utvalg&utvalg=KST&fradato=2010-01-27T00:00:00](http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_larvik/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=KST&fradato=2010-01-27T00:00:00)

## 4. Bakgrunn

### 4.1 Innleiing

For å kunne forstå rekkjevidda av busetting av flyktingar i norske kommunar er det naudsynt å presentere den norske politikken og organiseringa rundt busetting. I dette kapittelet vil eg fyrst presentere eit kort historisk tilbakeblikk på den norske innvandringspolitikken. Vidare vil dei mest sentrale aktørane rundt busettingspolitikken bli presentert med hovudfokus på sentrale myndigheiter (IMDi) og Larvik og Sandefjord kommune. Samstundes vil sentrale myndigheiter sitt viktigaste verkty, integreringstilskottet, for busetting av flyktingar bli presentert. Deretter vil statlege mål og lokal autonomi bli diskutert med utgangspunkt i busettingspolitikken. Eg vil kort beskrive introduksjonslova før eg til slutt kjem ei oversikt over den politiske samansetjinga i Larvik og Sandefjord.

### 4.2 Historisk bakteppe - den norske innvandringa

Innvandringa til Noreg har i all hovudsak komen i tre ulike ”bølgjer”. Den fyrste bølga var på 1960-talet og var for det meste av arbeidsinnvandring. Det var i stor grad einslege menn som søkte arbeid innanfor service- og industriyrke. Grunna økonomisk oppgangstider var det behov for arbeidsimmigrantar i Noreg og resten av Vest-Europa. Netto innvandring i den fyrste bølga blir anslått til å vere rundt 3000 personar årleg (Djuve og Pettersen 1997: 79). Det var i fyrste omgang tyrkarar og marokkanarar som kom i denne perioden. Noko seinare kom også arbeidsinnvandrarar frå Pakistan.

I 1975 innførte Noreg innvandringsstopp som følgje av økonomiske nedgangstider. Framleis kom det innvandrarar til Noreg, men desse arbeidsinnvandrarane skulle vere høgt kvalifiserte for å sleppe inn. Den andre bølga begynte på slutten av 1970-talet og var i hovudsak

familiesameining. Dei som kom flyttande til Noreg som familiesameinte var dei ”etterlatne” ektefellar, born og til ei viss grad foreldre av dei opphavlege arbeidsinnvandrarane som kom på 1960-talet.

Den tredje og siste bølga, som kom i midten av 1980-talet bestod for det meste av flyktningar og asylsøkjjarar (Brochmann 2003: 161, Djuve og Pettersen 1997: 79).

I dei siste åra har det vore ein kraftig auke i talet på asylsøkjjarar. I 2008 kom det 14.400 asylsøknadar, dette var dobbelt så mange som i 2007 (IMDi årsrapport 2008: 47). Det har også vore ein auke i talet på arbeidsinnvandrarar frå EU-land med bakgrunn i at EU har vorte utvida til å inkludere fleire medlemsland (Djuve og Friberg 2004: 11). I 2008 busette norske kommunar 4427 flyktningar, i 2009 var talet 6087. Ein må tilbake til 1999 for å finne like store tal på busetje. Ventetida frå vedtak til busetjing var i gjennomsnitt 5,3 månadar i 2009, ein forbetring på 0,6 månadar frå 2008. Av 295 kommunar som vart oppmoda til å busetje flyktningar, fatta 270 av dei vedtak om å gjere det (IMDi 2009: 3-7).

**Tabell 4.1: Busettingsbehov og oversikt over vedtaks plassar i norske kommunar 2009**

	Øst	I. Øst	Sør	Vest	Midt	Nord	Totalt
Opphavleg busettingsbehov	1982	1230	1107	1476	1189	1216	8200
Busettingsbehov i %	24,2 %	15,0 %	13,5 %	18,0 %	14,5 %	14,8 %	100,0 %
Vedtaks plassar det er oppmoda om	2010	1305	1135	1636	1260	1285	8631
Vedtaks plassar Tall på kommunar som er oppmoda (med vedtak)	1454	1042	1051	1308	1107	1128	7090
Plassar tapt grunna nei-vedtak	54 (53)	64 (61)	44 (41)	51 (51)	38 (38)	44 (43)	295 (287)
	40	40	15	73	30	30	228

Kjelde: IMDi (2009). Virksomhets- og regnskapsrapport pr. 31.12.09.

Jf. tabell 1 viser dette det totale talet på faktisk busetje i 2009, samt talet på busetjings plassar med oppmoding frå IMDi. Slik det kjem fram av tabell 1 vart det i 2009 oppmoda om 8631 plassar med busetjingsbehov blant alle kommunane i Noreg. 7090 av desse plassane vart det gjort vedtak på i kommunane om å busetje. Sandefjord og Larvik kommune fell under denne



kategoriseringa inn under ”øst”. Region aust famnar om Østfold, Akershus, Oslo og Vestfold. Talmaterialet i tabell 4.1 gjeld ikkje familiesameinte.

### 4.3 Busetjingspolitikk

Fram til 2002 var busetnadsarbeidet organisert slik at kommunane sjølve kunne avgjere kor mange flyktingar dei ville ta i mot, og kven dei ville busetje. Denne ordninga var tufta på forhandlingar mellom den einskilde kommunen og Utlendingsdirektoratet (UDI) (Friberg og Lund 2006: 15). UDI vart oppretta i 1988. Dette direktoratet skulle i større grad konsentrere innvandringspolitikken under ein paraply. Primæroppgåvene til UDI var avgrensa til ”saksbehandling av alle søknader om oppholds- og arbeidstillatelse, søknader om politisk asyl, om familiegjening og om statsborgerskap” (Brochmann 2003: 168). Opprettinga markerte eit skilje i norsk innvandringspolitikk. Innvandringspolitikken var utover 1970- og 80-talet prega av stadig aukande immigrantar til Noreg. I all hovudsak var det asylsøkjjarar som utgjorde dei fleste som søkte om opphaldstillating i Noreg. UDI var med andre ord eit direktorat som skulle samle trådane i eit felt som var prega av samarbeidsproblem og lite heilskapleg (Ibid.).

Likevel skulle det vise seg at modellen for busetjing av flyktingar i norske kommunar basert på forhandlingar mellom UDI og kommunane ikkje fungerte slik det var tenkt. Modellen fekk kritikk for å vere lite framsynt, slik at framtidig planlegging av busetjingspolitikken vart vanskeleg. Vidare klarte ikkje kommunane å busetje det talet på flyktingar det var behov for å busetje. Samstundes som kommunane busette for få, var det vanskeleg å halde på dei som allereie var busett i kommunen. Sekundærflytting frå opphavlege bustadkommunar utgjorde eit problem. Grunnen til dette var fordi dei førebuingane kommunane hadde gjort i samband med busetjing av flyktingar vart bortkasta. Samstundes vart det problem for dei kommunane som måtte ta i mot dei som flytta. Ofte måtte desse kommunane som tok i mot sekundærflytting busetje flyktingar som dei var heilt uforberedt på (Friberg og Lund 2006: 16).

I følge kommunalkomiteen var dei viktigaste grunnane til at norske kommunar ikkje busette nok i forhold til behovet, tufta på tre utfordringar. For det fyrste vart det hevda at dei statlege overføringane som fylgde med busetjing for lav. For det andre var mangel på egna bustadar for dei nyankomne i kommunen noko som hindra busetjing. Til sist vart det hevda at det var

betydelege kostnader knytt til stønadar og overføringar til flyktningar, spesielt dei som ikkje hadde opparbeidd seg trygderettar (Ibid.). I følgje Friberg og Lund (2006) vart det gjennom 1990-talet fokusert på tre mål i busetjingspolitikken. For det fyrste skulle dei som vart busett bli sjølvhjelpen. Det andre målet var at dersom tilbakevending til heimlandet var mogeleg, skulle dette gjennomførast. For det tredje skulle det jobbast aktivt for at sekundærflyttinga skulle bli minimal.

I 2001 vart det lagt fram ein ny busetjingsmodell i Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Den nye modellen trådde i kraft frå 2002.

Siktemålet med ei ny busetjingsorden må vere å sikre at talet på kommuneplassar svarar til behovet, slik at ingen må opphalde seg unødig lege i statlege mottak, og å gjere saksgangen i kvar enkelt busetjingssak. Samstundes må ei ny ordning sikre omsynet til god busetjing. Dette vil ein kunne få til på ein betre måte enn i dag ved at kommunane i større grad samarbeider om busetjinga (Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) s. 107).

Den nye modellen haldt framleis fram at busetjing skulle vere frivillig for kommunane. Samstundes skulle ein fokusere på det kollektive og solidariske ansvaret kommunane har for å busetje flyktningar. Busetjingsmodellen frå 2002 kan delast inn i tre ulike nivå, eit nasjonalt, regionalt og eit lokalt nivå. På nasjonalt nivå er det Stortinget som i St.prp. 1, statsbudsjettet, som legg dei ytre rammene rundt busetjinga. Rammene for busetjinga blir utarbeidd i samråd med UDI og Nasjonalt busetjingsutval på stipulert busetjing det kommande året. Dette talet vert fordelt fylkesvis.

På det regionale nivået er det IMDi sine lokale einingar som i samråd med Kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon (KS) kva for kommunar som skal oppmodast til å busetje flyktningar. Fordelingsnøkkelen for busetjinga i ulike kommunar er mellom anna på bakgrunn av kommunen sitt innbyggjartal, flyktningane sine ynskjer, arbeidsmarknad og tidligare erfaring med busetjing.

På det lokale nivået er det til sist kommune- og bystyra som avgjer om ein skal imøtekoma IMDi sine oppmodingar (Friberg og Lund 2006: 22, IMDi 2009: 4).

## 4.4 Lokal autonomi og statleg styring

Tanken om ein desentralisert velferdsstat inneber også ein idé om lokal autonomi, sjølv om den er avgrensa. Eit slikt tankegodt har sterke røter i Noreg, der samspelet mellom sentrale og lokale organ har vore naudsynt for å iverksetje offentleg politikk (Hansen 2000: 185-186).

I Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*, blir det slått fast at kommunal autonomi også skal gjelde i saker som dreiar seg rundt innvandring og flyktningar. Samstundes blir det også lagt vekt på at innvandring også er eit viktig statleg sak. Det vert hevda at:

Stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktning- og innvandrerfeltet. Statlig styring av kommunesektoren bør skje gjennom utformingen av rammer og fastsettingen av overordnede mål (Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) s. 90).

Ein kan tale om at innvandrings- og busetjingspolitikken ligg i spenningsfeltet mellom statleg styring og lokal autonomi. Det er med andre ord statlege myndigheiter som legg rammene rundt, og føringa på det utøvande arbeidet til kommunane (Berg 1996: 527). Likevel må det påpeikast at nettopp den sterke lokale autonomien og desentraliseringa kan ha betyding for ulikskap i tenesteytinga i kommunane (Hansen 2000: 207). Uansett er det klart at statleg intervensjon på innvandrings- og busetjingspolitikken vil kunne føre til store endringar i dei kommunale tenesteytingane. Til dømes vil endringar i visum- eller kontrollpolitikken kunne føre til verknadar for kven som kan få opphaldstillating eller tilbod om busetjing i ein kommune (Berg 1996: 527-528).

Sjølv om kommunane i stor grad kan bestemme over sin eigen innvandrings- og integreringspolitikk er det ikkje slik at staten er makteslaus ovanfor kommunar som er mindre villege til å ta i mot flyktningar. Som styringsmekanismar har likevel staten for vane å bruke gulrøter framfor pisk. I følgje Kjellberg (1991) har det tradisjonelt sett vore tre ulike måtar som staten har kontrollert kommunane på. Dette er gjennom ” (...) rettslige påbud, finansielle ordningar og ved det som, med en generell fellesbetegnelse, kan kalles verdimessig påvirkning” (Kjellberg 1991: 56). Christensen m. fl. (2002) vel å kalle den siste påverknadsmogelegheita for ”kontroll, veiledning og forsøk” (Christensen m. fl. 2002: 154). Poenget med den siste kategorien av påverknadsmogelegheiter er at kontroll med kommunane også kan skje gjennom meir uformelle samhandlingar. Busetjingspolitikken kan i stor grad karakteriserast som rettleiing sidan kommunane står relativt fritt til å utforme sin eigen

busetjingspolitikk. Denne rettleiinga skjer ofte gjennom IMDi sine regionale kontor. Staten vil med andre ord langt på veg bruke ulike virkemidlar for å få kommunane til å utføra verksemder som skal svare til på førehand gitte og avklarte mål (NOU 2005:6, s. 48).

Frå 1. september 2004 vart det lovpålagd for alle kommunar som busett flyktningar å gjennomføre introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet skal gje dei nyankomne flyktningane opplæring i norsk, samfunnskunnskap og samstundes gje mogelegheit for å kome ut i arbeidslivet og bli økonomisk sjølvhjelpne (UDI 2004).

I følge Steen (2008) står kommunane i ein ”krysseld” mellom å imøtekoma velferdsstaten si forventning om solidaritet og nasjonal dugnad på den eine sida, og lokalsamfunnet si vekt på tradisjon og stabilitet på den andre (Steen 2008: 58). Dermed kan kommunane opptre både som ein flaskehals i busetjingsspørsmålet om dei vel å avstå frå å busette. På den andre sida kan dei også sjåast på som eit ”førebilete” i ein nasjonal dugnad for å busette flyktningar (Ibid.).

## 4.5 Larvik og Sandefjord kommune

Både Larvik og Sandefjord kommune har i ei årrekke busett flyktningar. Begge kommunane er like på ein del område, dette kjem klart fram i tabell 2 der nokre nøkkelfakta er presentert i kvar av kommunane.

**Tabell 4.2: Nøkkeltal Larvik og Sandefjord kommune**

<b>KJENNETEIKN</b>	<b>LARVIK KOMMUNE</b>	<b>SANDEFJORD KOMMUNE</b>
<b>FYLKE</b>	Vestfold	Vestfold
<b>INNBYGGJARTAL</b>	41.364	42.654
<b>AREAL</b>	505,6 km <sup>2</sup>	118,7 km <sup>2</sup>
<b>ORDFØRAR</b>	Høgre	Høgre
<b>TRE STØRSTE PARTI</b>	Høgre, AP, FrP	Høgre, FrP, AP
<b>ANDEL IKKJE-VESTLEGE INNVANDRARAR</b>	6,1 %	7,0 %

<b>ANDEL ARBEIDSLØYSE</b>	2,8 %	3,7 %
<b>FRIE INNTEKTAR PR. INNBYGGJAR</b>	33.077 kr	32.030 kr

Kjelde: SSB, Kommunedata.

Av dei sentrale nøkkeltala er til dømes den geografiske plasseringa lik, begge kommunane ligg i Vestfold fylke og er nabokommunar. Talet på innbyggjarar er i begge kommunane omtrent det same, sjølv om Larvik kommune er større enn Sandefjord. Likeeins har begge kommunane ordførar frå same parti, og dei tre største partia i kvar av kommunane er også like. Når det gjeldt ”andel ikkje vestlege innvandrarar”, ”arbeidsledige” og ”frie inntekter pr. innbyggjar er det minimale ulikeheitar mellom dei to kommunane. Eit vesentleg skilje likevel er at i Larvik har dei eit bystyre som følgjer parlamentariske tradisjonar, mens i Sandefjord er kommunepolitikarane organisert etter formannskapsmodellen.

## 4.6 Integreringstilskott

Eitt av staten sitt fremste verkty for å busetje flyktningar er integreringstilskottet. Integreringstilskottet er eit økonomisk insentiv for kommunane for å ta i mot og busetje flyktningar. Tilskottet følgjer to mål. For det fyrste skal det bidra til rask busetting av personar som har fått opphaldsløyve. For det andre skal det sikre god og effektiv integrering, i tråd med staten sine mål om rask sjølvforsyning (ECON 2000: 9). Integreringstilskottet blir fordelt over fem år, og beløpet føl kvar busett flyktning. I prinsippet er ikkje integreringstilskottet øyremerkte, det vil seie at kommunen sjølv kan avgjere kva midlane skal brukast til og tilpassast lokale forhold. På den andre sida er tilskottet meint å brukast på dei faktiske utgiftene som busetting fører med seg. Integreringstilskottet skal mellom anna gå til å dekkje:

Sosialhjelp, sosialkontortjenester, barnevernstjenester, innvandrer og flyktingkontortjenester, tolketjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester, helsetjenester og kultur- og ungdomstiltak i bosettingsåret og de fire påfølgende årene (Stortingsmelding nr. 17 (1996-1997) s. 91).

Integreringstilskottet slik ein kjenner det i dag vart innført i 1991, og avløyste fire forskjellige tilskotts- og refusjonsordningar. I følgje Brandtzæg m. fl. (2006) kan integreringstilskottet

karakteriserast som ein rein ”utgiftsdekningsordning”. Det vil seie at kommunane får dekt meirkostnaden ved busetting og integrering av flyktingar i kommunen, verken meir eller mindre (Brandtzæg m. fl. 2006: 45). Vidare blir det konkludert med at ordninga med integreringstilskottet er eit ”(...) nødvendig, men ikke tilstrekkelig virkemiddel i forhold til å nå de samlede målsetningene innenfor integreringsarbeidet” (Ibid.). Dette vil i følge Brandtzæg (m. fl.) sei at denne ordninga er høgst naudsynt om busetjingsarbeidet skal halde fram å vere frivillig. Friberg og Lund (2006) påpeikar at om integreringstilskottet lønar seg på lang sikt, heng saman med om dei busetje flyktingane kjem ut i arbeid i rimelig tid etter dei har vorte busett (Friberg og Lund 2006: 7).

Senter for økonomisk analyse, ECON, konkluderar i ei evaluering av integreringstilskottet at ordninga gir ein meir effektiv og rasjonell bruk av ressursane enn det den tidlegare refusjonsordninga gjorde. Det vart ei tydelig endring frå utstrakt bruk av sosialstønadar, til tiltak for kvalifiserings- og sysselsettingstiltak etter at integreringstilskottet vart innført. Likevel peikar rapporten på at integreringstilskottet ikkje i seg sjølv er tilstrekkeleg for å sikre god busetting og integrering i kommunen (ECON 2000: 1-2).

Storleiken på integreringstilskottet blir fastlagt av Berekningsutvalet, som kvart år analyserar gjennomsnittskostnadane kommunane har ved busetting og integrering av flyktingar. Slik det går fram av tabell 4.3 har integreringstilskottet auka jamt dei siste åra.

**Tabell 4.3: Satsar for integreringstilskottet 2007-2011**

Tabell 3.1 Satsar for integreringstilskottet

Busetjingsår	Satsar 2007	Satsar 2008	Satsar 2009	Satsar 2010	Satsar 2011
År 1 (einslege vaksne)					200 000
År 1 (andre vaksne)	130 000	130 000	143 500 <sup>2</sup>	147 500	150 000
År 1 (einslege mindreårige)					150 000
År 1 (barn)	110 000	110 000	123 500	127 500	130 000
År 2	113 000	123 400 <sup>1</sup>	142 000 <sup>2</sup>	146 400	150 000
År 3	92 000	99 600 <sup>1</sup>	126 000 <sup>2</sup>	130 400	131 500
År 4	71 000	73 000	75 000	80 000	80 000
År 5	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000
Sum (einslege vaksne)	476 000	496 000	556 500	574 300	631 500
Sum (andre vaksne)					581 500
Sum (einslege mindreårige)					581 500
Sum (barn)	456 000	476 000	536 500	554 300	561 500

<sup>1</sup> I samband med revidert nasjonalbudsjett for 2008 blei satsane for integreringstilskottet i år 2 og år 3 auka til høvesvis 130 000 kroner og 112 000 kroner. Aukingane hadde halvårseffekt og gjaldt frå 1. juli 2008.

<sup>2</sup> I samband med revidert nasjonalbudsjett for 2009 blei satsane for integreringstilskottet i år 1, år 2 og år 3 auka til høvesvis 143 500 kroner, 142 000 kroner og 126 000 kroner. Aukingane hadde heilårseffekt.

Kjelde: St. proposisjon nr. 1 (2010-2011) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet s 53.

Nokre grupper av flyktningar krev høgare utgifter enn andre. Dette gjeld til dømes einslege mindreårige asylsøkjjarar, flyktningar med funksjonshemmingar og eldre flyktningar over 60 år. Om kommunane busett dei som hamnar i ei slik gruppe utløyest det automatisk ekstra tilskottsordningar. Flyktningar som har fått opphald på legalt vis og har fått tildelt ein bustadkommune og skal vere her i minst eitt år, har akkurat dei same rettane og pliktane ovanfor velferdsstaten som alle andre (Stortingsmelding nr. 17 1996-1997: 100).

## 4.7 Introduksjonslova

Frå og med 1. september 2004 vart introduksjonslova obligatorisk for alle norske kommunar. Målet med introduksjonslova er i følge eit rundskriv frå Kommunal- og regionaldepartementet å ”styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet” (Rundskriv H-20/05 s.10). Målet med denne lova er å gje deltakarane grunnleggjande ferdigheit i norsk, samfunnskunnskap samt å forberede til yrkesaktivitet eller utdanning. Dette lovføresegnet vart ofte omtala som introduksjonsprogrammet og er pliktig for alle nyankomne innvandrarakar mellom 18 og 65 år. Dei som har plikt og rett til å delta i introduksjonsprogrammet er personar som har fått asyl, opphalds- eller arbeidstillating etter innreisetillating som overføringsflyktning, fornya opphalds- eller arbeidstillating og familiemedlemmar til desse gruppene. Vanlegvis er normal varigheit på programmet 2 år, men kan forlengjast om det er særlege behov for det. Kvar deltakar skal ha ein individuell plan og skal kartleggjast på bakgrunn av personlege eigenskapar og opplæringsbehov.

Kommunen skal gje tilbod om deltaking i introduksjonsprogrammet seinast tre månadar etter at personen er busett i kommunen. Dette gjeldt ikkje for dei deltakarane som har avbrote eller avvist deltaking i introduksjonsprogrammet. Dersom kommunen ikkje føl opp bestemmingane gjennom introduksjonslova kan den enkelte deltakar klage til fylkesmannen. Ved at fylkesmannen er gjort til klageinstans for slik saker, sikrar ein at staten kan styre den lokale saksbehandlninga i enkeltsaker gjennom introduksjonslova.

Fordi introduksjonslovgivinga er pålagt alle norske kommunar kan det tenkjast at dette kan ha innverknad på kommunen si vilje til å busetje flyktningar i kommunen. I kommunar med eit lite utbygd apparat innanfor handsaming av flyktningar i høve til introduksjonsordninga kan det verke som eit tvieggja sverd. For det fyrste kan det være at den kommunale leiinga vegrar

seg for å ta i mot fleire flyktningar enn kapasiteten rundt introduksjonsprogrammet tillét. Samstundes vil ein ved å ta i mot fleire flyktningar byggje seg opp kompetanse over tid, samstundes som ein kan skape fleire arbeidsplassar i flyktingtenesta. Ved opprettinga av NAV vart det i dei fleste kommunar endringar i korleis flyktingtenesta var organisert. Korleis denne endringa vart handsama i dei einskilde kommunane finns ikkje noko eintydig svar på, men det var kommunar som hadde noko meir ”startvanskar” enn andre. Staten har ”fastsett” ei måloppnåing om at 65 % av alle som deltar i introduksjonsordninga skal være i arbeid eller utdanning etter 2 år.

## 4.8 Politisk samansetjing

### Larvik

Tabell 4.4: Representantar i kommunestyret i Larvik.

Politisk parti	1999-valet		2003-valet		2007-valet	
	%-andel	Ant. repr.	%-andel	Ant. repr.	%-andel	Ant. repr.
Ap	25,2	14	20,8	7	22,9	8
SV	7,5	4	7,2	3	3,3	1
Sp	6,9	3	4,3	1	4,0	1
KrF	10,2	5	5,1	2	5,7	2
Venstre	5,7	3	3,5	1	6,7	2
Høyre	24,0	14	13,3	5	23,3	9
FrP	19,1	10	22,8	8	22	8
Rødt	*	*	1,2	0	0,9	0
DEM	*	*	*	*	0,2	0
Larviks Lista	*	*	21,8	8	11,0	4
Andre	1,4	0	*	*	0	0

\* Ingen informasjon

Kjelde: Larvik kommune.

I Larvik har Høyre, FrP, KrF og Venstre tradisjonelt danna et fleirtal. For to år sidan trakk Venstre seg ut at av samarbeidet, men dei resterande partia Høyre, FrP og KrF har framleis fleirtal i kommunestyret.



## Sandefjord

Tabell 4.5: Representantar i bystyret i Sandefjord kommune

Politisk parti	1999-valet		2003-valet		2007-valet	
	%-andel	Ant. repr.	%-andel	Ant. repr.	%-andel	Ant. repr.
Ap	17	7	18,6	8	17	7
Sv	6,6	3	13	5	6,6	3
Sp	1,7	0	2,0	1	1,7	0
KrF	4,7	2	5,3	2	4,7	2
Venstre	3,8	1	3,3	1	3,8	1
Høyre	43,2	17	25,3	10	43,2	17
FrP	19,3	8	26,0	10	19,3	8
MDG	0,7	0	0,8	0	0,7	0
Pensjonist Partiet	2,6	1	5,3	2	2,6	1
Kyst	0,2	0	0,3	0	0,2	0
Rødt	0	0	0	0	0,0	0
Andre	0,1	0	0	0	0,1	0

Kjelde: Sandefjord kommune.

I Sandefjord har Høyre og FrP samarbeidd hatt fleirtal i bystyret sidan 1999.

## 5. EMPIRISKE FUNN I LARVIK OG SANDEFJORD

### 5.1 Innleiing

I dette kapitlet viser eg mine empiriske funn i Larvik og Sandefjord kommune med utgangspunkt i Van Meter og Van Horn sin iverksetjingsmodell. På bakgrunn av skriftleg dokument og intervju av sentrale aktørar innanfor administrasjon, NAV og politikarar vil eg vurdere kva for faktorar som er med å påverke busetjing av flyktningar i dei to kommunane.

For å auke forståinga for lesaren vil eg presentere kommunane parallelt med utgangspunkt i dei ulike variablane. Eg vil også framstille ein god del sitat frå informantane. Dette gjer eg fordi lesaren har ein betre mogelegheit til å sjølv kunne vurdere mi fortolking av informantane sine svar. Summen av dette vil vise kva for faktorar som er med på å påverke kommunane sine busetjingsvedtak. Først i kapitlet vil eg gjere greie for vedtak om busetjing og den faktiske busetjinga i Larvik og Sandefjord kommune over ein 10-års periode frå 2000 til 2010. Av dette materialet vil eg gjere nokre generelle betraktningar rundt viljen og evna til dei to kommunane for å busetje flyktningar. I andre delen av kapitlet tar eg føre meg dei resterande variablane. Variablane som vært gjennomgått i andre del er: statlege målsettingar, statlege tilskott, kommunikasjon mellom styringsnivå, strukturelle og økonomiske tilhøve, trekk ved iverksetjingseiningane og lokal debatt. Etter at empirien til Larvik og Sandefjord kommune har vorte presentert under kvar variabel kjem ei kort oppsummering for å tydeliggjere likskapar eller skilnadar mellom kommunane.

For å gjere den kommunale samanlikninga meir tilgjengelig for lesaren har eg valt å presentere både Larvik og Sandefjord kommune parallelt i kapitlet, slik at samanlikninga mellom dei to kommunane kan gjerast ”variabel for variabel”.

## 5.2 Busetjing i Larvik og Sandefjord kommune

### Larvik

Tabell 5.1 Oppmoding, politiske vedtak og faktisk busetjing i Larvik 2000-2010. Tala inneheld ikkje familiesameining.

LARVIK KOMMUNE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Oppmoding</b>	30	40	80	90	40	35	35	35	45	50	75
<b>Vedtak</b>	80	0	80	90	30	35	35	35	45	45	75
<b>Busetjing</b>	48	28	28	60	34	34	30	23	45	48	

Kjelde: IMDi

I Larvik kommune har ein i ei årrekke hatt positive vedtak på å busetje flyktningar, også når UDI (Utlendingsdirektoratet) hadde ansvaret for busetjing av flyktningar. Larvik er den kommunen i Vestfold som busett flest flyktningar, og dei har som regel alltid følgd opp oppmodingane til IMDi. Larvik kommune har ofte gjort fleirårige vedtak om busetjing, og seinast i 2008 vart det gjort vedtak for dei neste 3 åra. Kommunestyret vedtok då at ein skulle imøtekoma IMDi sine oppmodingar med å busetje 45 personar i året fram til 2010. I 2010 fekk Larvik kommune ei oppmoding om å busetje 75 flyktningar, ein auke på 30 i høve til det som var vedtatt politisk. Av desse 30 ekstra var 15 av dei einslege mindreårige. Kommunestyret gjekk inn for eit positivt vedtak å busetje dei 30 ekstra, inkludert dei 15 einslege mindreårige, som IMDi oppmoda om. Samlege av informantane såg det som viktig å ta i mot flyktningar som hadde fått opphaldsløyve i Noreg. Ordføraren i Larvik kommune uttrykte det slik:

Heldigvis er kommunestyret skrudd sammen sånn at det er ikke noe flertall for å avvise flyktninger på prinsipielt grunnlag. Men vi er veldig opptatt av at vi må ha ett apparat i kommunal regi som er i stand til å håndtere det antallet som det søkes om. Det er helt avgjørende. (...) Vi er i den situasjonen at veldig mange av disse trenger vi inn i ulike oppgaver i kommunen. Altså, vi trenger arbeidskraften, vi trenger kompetansen, vi trenger ett historisk og sosialt perspektiv som disse menneskene kan tilføre oss.

Jeg er veldig glad for at veldig mange er opptatt av at dette er mennesker med masse ressurser som vi må nyttiggjøre oss av.

Informantane i Larvik kommune viste ei svært positiv haldning til å busette flyktningar i kommunen. Informanten i flyktningtenesta peika på at det i kommunen var bygd opp eit godt apparat for å ta i mot dei nyankomne. Grunngevinga for at Larvik stort sett har busett det som IMDi har oppmoda om dei siste åra, er at dei fekk mange av flyktningane ”ut i arbeid og utdanning av de vi tok inn i programmet tidlig, sånn at vi hadde gode resultater. Vi hadde gode resultater som vi kunne vise frem til politikerne”. Informanten peikte også på at resultatoppnåinga var noko betre tidlegare fordi arbeidsmarknaden gjorde det enklare for flyktningane å få jobb. I det siste har dette forverra seg noko slik at måloppnåinga for å få flyktningane ut i arbeid ikkje har vore like god.

Rådmannen peikar på at det finns ein administrativ vel som ein politisk vilje i kommunen til å imøtekoma IMDi sine oppmodingar. Vidare peikar rådmannen på at sentrale politiske leiarar i kommunen har ei veldig stor påverknadskraft. Ikkje minst meiner han at ordføraren har ein viktig symbolsk posisjon i kommunen i høve til busetting av flyktningar. Provet på den politiske vilja kjem fram då kommunestyret i Larvik for to år sidan hadde busetting av flyktningar på agendaen:

Det var faktisk sånn at for to år siden, når dette var oppe, så var ordføreren tungen på vektskålen så vi fikk flertall i kommunestyret for et positivt vedtak. Han brøt med sin partigruppe og medvirket til det flertallet. (...) Jeg vil ikke undervurdere i hvert fall den betydningen det har som symboleffekt utad (...).

Sist gong temaet var til politisk votering stemde heile gruppa til Høgre for eit positivt vedtak.

Politikarane som vart intervjuva var alle av den oppfattinga at flyktningane var ein ressurs for kommunen, og at Larvik kommune hadde eit samfunnsansvar for å busette dei som har fått opphaldsløyve i Noreg. Høgrepolitikaren meinte at ein i Larvik heldigvis hadde sleppe unna debattar av rasistisk karakter med argument som ”Noreg for nordmenn”. I følgje informantane på bustadkontoret i Larvik opplevde dei det slik at ein i kommunen først sa ja til å busette etter IMDi sine oppmodingar uansett vanskar. Etterpå kom vanskaner med å busette flyktningane.

Ved å ha studert lokalavisa i Larvik; Østlandsposten, kjem det fram stort sett positive vinklingar rundt busetting og integrering i kommunen. Mykje av innlegg og reportasjar i avisa er knytt til nye prosjekt og gjennomføringar rundt integreringsfremjande tiltak i kommunen.

Innlegg rundt problematisering om busetjing i kommunen er nesten heilt fråverande. Inntrykket ein sit igjen med er at kommunen er svært positiv til busetjing, og ofte er det sakar på trykk om kreative prosjekt som Larvik kommune testar ut for å bli betre på å inkludere og integrere flyktingar. Eg kjem attende til den lokale debatten seinare i kapitlet.

Larvik har vorte oppmoda om å busetje totalt 555 flyktingar mellom år 2000 og 2010, av desse har kommunestyret vedteke å busetje 475. Faktisk busette i kommunen i desse åra er på 378 flyktingar<sup>7</sup>. Larvik har vedteke i kommunestyret å busetje 99 % av det IMDi har oppmoda om. Kommunen har busett 79,6 % av det dei sjølve har vedteke<sup>8</sup>.

## Sandefjord

**Tabell 5.2 Oppmoding, politiske vedtak og faktisk busetjing i Sandefjord 2000-2010. Tala inneheld ikkje familiesameining.**

<b>SANDEFJORD KOMMUNE</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Oppmoding</b>	30	40	80	90	40	35	35	50	45	50	75
<b>Vedtak</b>	20	30	80	63	20	35	35	35	20	20	20
<b>Busetjing</b>	27	22	44	20	24	24	19	21	25	22	

Kjelde: IMDi

Sandefjord kommune har frå år 2000 til 2010 også tatt i mot flyktingar, men har i mindre grad busett det som IMDi har oppmoda om. Også Sandefjord kommune har fleirårige avtalar med IMDi om busetjing. I perioden mellom 2005 til 2007 vedtok bystyret i Sandefjord å busetje inntil 60 flyktingar. I perioden mellom 2008 og 2010 var avtalen å busetje 20 flyktingar per år. Sjølv om IMDi har kome med oppmodingar om å busetje fleire flyktingar i desse periodane, har bystyret stått fast på at dei politiske vedtaka skal gjelde, og kommunen har ikkje fylgt opp dei ytterlegare oppmodingane frå IMDi. Det som ligg bak vedtaka på å ta i mot og busette færre enn det IMDi oppmodar om er fyrst og fremst grunna i at kommunen må

<sup>7</sup> Busetjingstala for 2010 er enno ikkje klare.

<sup>8</sup> Busetjing for 2010 er ikkje tatt med.

ta vare på dei som allereie er kome til kommunen. Om det blir busett for mange, vil dette kunne hindre ei god oppfølging av dei som allereie er busett. Etter å ha fått spørsmål om kva slags faktorar som avgjer kor mange flyktningar som blir busett i kommunen svara informanten i flyktingtenesta at:

Det jeg har fått forståelsen av er at politikerne vegrer seg mot å ta i mot flere i Sandefjord fordi de mener at vi må bli bedre på integrering før vi kan ta i mot flere. Vi har veldig vanskelig for å finne arbeid til de vi har her (...). Det er i hvert fall det de forsvarer det med at de ikke tar i mot flere.

Sandefjord kommune har i liten grad busett det som IMDi har oppmoda om, og informantane har ulik oppfatning på kvifor det er slik i kommunen. Informantane er ikkje samstemde i synet på talet på flyktningar i kommunen. Splittinga i synet på dette skil seg fyrst og fremst mellom administrasjon og politikarar i kommunen, men det er også partipolitiske forskjellar. Årsakene til at ikkje Sandefjord kommune busett slik som IMDi oppmodar til, blir av fleire informantar grunngeve med at det er stor arbeidsløyse kommunen. I følgje tal frå Statistisk Sentralbyrå var arbeidsløysa i 2009 3,7 %. Til samanlikning var den i Larvik 2,8 % (SSB, Kommunedata).

Sjølv om Sandefjord har inngått fleirårige avtalar med IMDi når det gjeld busetting, har likevel IMDi kome med oppmodingar om å ta i mot ekstra sjølv om avtalen ikkje er utløypt. I følgje informanten frå Frp hadde kommunen av og til eit ”anstrengt” forhold til IMDi. I følgje informanten opplevde han at:

(...) hvis ikke anmodningen fra IMDi blir fulgt helt ut, da har det vært noen trusler om at, og det liker jeg ikke, at vi er blitt truet til å ta i mot mer enn det vi lokalpolitisk mener vi er i stand til. Det føler jeg et ubehag med.

På spørsmål om kva slags faktorar som avgjer kor mange flyktningar som blir busett i kommunen svarar SV-politikaren:

Helt usakelige faktorer i Sandefjord. (...) Så er det min påstand at i Sandefjord så er det først og fremst fordommer som er en faktor. Forutinntatthet. En holdning som ikke endrer seg med årene, det er de samme kreftene som står mot hverandre hver gang. (...) Høyre og Frp har ett veldig solid flertall i Sandefjord, og de er rimelige samstemte på dette her, det er derfor jeg sier usakelige faktorer, for de kommer jo da i disse debattene frem med påstander som for det første beviselig er ukorrekte.

Når det gjeldt kva som pregar debatten i Sandefjord rundt busetting av flyktningar, peikar SV-informanten på den klassiske høgre-venstre skiljelina:

(...) så da er det vi som, eller venstresida, som prøver å forfekte disse humanitære tingene, og få på en måte debatten litt vekk fra at det skal kun dreie seg om hva som er best for oss etniske norske. Prøve å få på en måte et perspektiv på at vi må ta vår forholdsmessige andel av dette problemet. Ikkje av hensyn til oss, men av hensyn til de som trenger hjelp. Men det perspektivet der, tør jeg påstå er nesten helt fraværende på høyresiden. Der går det hele tiden på hva disse kan bidra med, hva vi kan nyttiggjøre oss de til, hvilke utgifter det de vil påføre kommunen, og så vidare.

Ordføraren trekkjer fram at administrasjonen i Sandefjord som regel har innstilt på det som IMDi har oppmoda om, men at dei politisk har sagt ja til eit mindre tal fordi det politiske fleirtalet har lagt vekt på at det er ei viss familiesameining og sekundærtilflyttarar til kommunen. Ordføraren meiner også at derfor blir den faktiske busetjinga omkring det som IMDi har oppmoda om på grunn av tilflytting.

Ved gjennomgong av lokalavisa i Sandefjord; Sandefjords Blad, sit eg att med inntrykket av at det kvar gong IMDi har oppmoda kommunen til å mota flyktningar har det vore stor debatt rundt dette. Debatten gjentar seg i stor grad år for år, og opposisjonen (AP, V, SV, KrF) kjem med kritikk mot Høgre og FrP som har fleirtal i bystyret. Som regel er det ei negativ vinkling i avisa som fokuserar på at Sandefjord kommune ikkje tar i mot det som IMDi oppmodar til, og at Sandefjord gjer det dårleg på integreringspolitikken. Eg kjem attende med den lokale debatten seinare i kapittelet.

Fram til 2001 hadde Sandefjord avtale med UDI om fleirårige avtalar om busetjing. Etter eit opphald mellom 2001 til 2004 vart det på ny i 2005 avtalt om å inngå fleirårige avtalar igjen (Sandefjord kommune 2004). Sandefjord har vorte oppmoda om å busetje totalt 570 flyktningar mellom år 2000 og 2010. Av desse har bystyret vedtatt å busetje 378, av desse har kommunen faktisk busett 248<sup>9</sup>. Dette betyr at Sandefjord har vedteke å busetje 66,3 % av det som IMDi har oppmoda om. Kommunen har busett 69,3 % av det dei sjølve har vedteke<sup>10</sup>

Når det gjeldt politiske vedtak og faktisk busetjing kjem det fram av tabell 5.1 og 5.2 at Larvik gjennomgåande har busett fleire flyktningar enn Sandefjord. Mens ein i Larvik peikar på at det fins ei politisk og administrativ vilje til å busetje det IMDi oppmodar om, er den politiske vilja i Sandefjord ikkje like framtrédande. Mens informantane i Larvik i stor grad var samstemde rundt busetjingspolitikken i kommunen, var informantane i Sandefjord meir splitta i synet på korleis busetjingspolitikken burde være. Det kjem tydeleg fram av

---

<sup>9</sup> I 2010 har Sandefjord kommune busett 19 flyktningar, og har planar om å busetje ein til slik at vedtaket om 20 blir fullført. Av desse er 5 einslege mindreårige. Tala for 2010 er ikkje tatt med i faktisk busette.

<sup>10</sup> Busetjingstala for 2010 er ikkje tatt med.

informantane der Frp og ordføraren (Høgre) stort sett er samstemd i sin argumentasjon, mens informantane frå opposisjonen også er samstemd som ei politisk blokk. Informantane i administrasjonen i Sandefjord er i stor grad meir positive til å busetje flyktningar enn det det politiske fleirtalet opnar for i sin politikk.

## 5.3 Kva påverkar dei kommunale busetjingsvedtaka?

### 5.3.1 STRUKTURELLE OG ØKONOMISKE TILHØVE VED KOMMUNEN

Når det gjeld dei strukturelle trekka ved kommunen, famnar dette om bustadsituasjonen, arbeidsmarknaden, sekundærttilflytting og den generelle økonomien.

#### **Larvik**

Bustadsituasjonen i Larvik er i følge informanten i flyktingtenesta den faktoren som hindrar kommunen å busetje i eit raskare tempo. Noko av grunnen til dette er at Larvik har eit desentralisert asylmottak i kommunen som heiter Fossnes. Fossnes asylmottak er eit føretak som er heileigd av Stokke kommune. Dette desentraliserte asylmottaket konkurrerer med kommunen om vanlege utleigebustadar. Mottaket har ein kapasitet på 165 plassar og vart oppretta i 2008. Informanten i flyktingtenesta seier at bustadkontoret i kommunen er ute dagleg på synfaring for å leige bustadar, men at Fossnes asylmottak er ute etter dei same bustadane sjølv om dei hevdar at dei ikkje er det. Larvik kommune har opplevd at Fossnes har vendt seg til utleigarar som kommunen allereie har kontrakt med og overbydd Larvik kommune. I tillegg til det desentraliserte asylmottaket har det nylig kome ein politihøgskule til Larvik med rundt 200 studentar som også er ute på den same marknaden. Dette førar til at bustadmarknaden i Larvik vært ”støvsugd” for bustadar som kunne vorte brukt til busetjing av flyktningar. Fordi at det er mange aktørar på bustadmarknaden har dette også ført til at prisane har vorte høgare. Informanten frå flyktingtenesta peikar på at:

Vi har jo en grense for hva vi kan leie inn, for poenget med hele introduksjonsordningen er at du skal bli selvstendig, og hvis vi leier inn – de belastes jo husleien selv og viss de får en bolig med for høy husleie, så vil de ikke klare det og dermed må de søke om supplerende sosialhjelp. Den dagen de da får arbeid så har de uforholdsmessig høy husleie. Vi kan ikke sette dem inn i for dyre leiligheter og det er



noe vi har merket at leien har gått opp. Så vi sliter med å finne enkle, helt akseptable leiligheter og små nok til en person.

Frå og med oktober 2010 startar eit prøveprosjekt i Larvik kommune der ein skal busetje vaksne flyktingar i små bufellesskap med 3 personar. Om dette lykkast kan det være at Larvik greier å busetje endå fleir, seier informantene frå flyktingtenesta. I tillegg har Larvik kommune oppretta bufellesskap for einslege mindreårige.

Også informantane ved bustadkontoret i Larvik seier at det fins avgrensingar i marknaden. Informantane poengterer dette:

I dag på finn.no så ligger det rundt 171 leiligheter i Vestfold, og så er det 8 i Larvik. Og av de så er 4 sommerplasser og blir leid ut på ukesbasis. Og da har du 4 leiligheter igjen totalt sett til utleie. Også har vi da på lista over folk som trenger bolig så er det en 120 mennesker og så har vi en 4-5 ledige leiligheter pluss de 4 der da, kanskje, da er det lite.

Også ordføreren og rådmannen peikar på at bustadsituasjonen i Larvik er den største utfordringa for å kunne busetje flyktingar. Det er ein pressa marknad i Larvik for tida og dette medfører at marknaden fort blir ”tom” for visse type bustadar i ein viss priskategori. Ordføreren er skeptisk til korleis eksterne entreprenørar får anledning til å inngå avtalar med myndighetene, og der kommunen ikkje har innverknad på kvar det kunne vore geografisk fordelaktig å leggje eit desentralisert asylmottak.

På spørsmål om kva Larvik kommune gjer for å skaffe bustadar til flyktingar seier informantane på bustadkontoret at dei heldt på med ulike prosjekt for å få bygd fleire bustadar. Som følgje av tiltakspakka til regjeringa fekk Larvik eit rammetilskott på 11,5 millionar kroner i bustadtilskott som må brukast innan utgangen av 2011. I Larvik kommune er det 5 ulike bustadstiftingar og eitt kommunalt bustadføretak som heiter Larvik kommunale eige KF. Informantane på bustadkontoret peikar på at det er ei tungvint organisering rundt bustadforvaltning i kommunen, men at det går føre seg arbeid med å slå dei 5 bustadstiftingane saman til 1. Vidare seier informantane:

Men sånn som boligsituasjonen er i Larvik, så opplever jeg at selv om vi har tildelingsretten på en god del boliger, så har vi tildelingsretten på for få boliger til å dekke de behovene. Og det er også et faktum at folk som har kommet hit som flyktinger blir ofte boende lenge i utleiebolig, i kommunal utleiebolig, fordi de mange har problem med å få innpass i det private markedet. Vi har ikke den raske reguleringen som jeg kunne ønske, fordi de sliter med å komme inn på de lokale markedet.

Også ordføreren vedgår at det har bustadmarknaden har vore prega av stor konkurranse. Dette har i stor grad samanheng med asylmottaket i kommunen og spesielt fordi det er desentralisert og plasserar flyktningar i ordinære bustadar. Han peikar også på at kommunen har utvikla litt for få bustadar i høve til dei behova som er i Larvik, men at kommunen er i ferd med å gjere endringar i organiseringa rundt dette. Likevel legg ordføreren til at dei har hatt ein brukbar aktivitet både gjennom bustadkontoret og gjennom NAV for å få til ein tilfredsstillande bustadsituasjon, og er fornøgd med den jobben dei gjer med det. På den andre sida kunne dette ha vore gjort endå betre visst tilhøva i bustadmarknaden hadde opna for det, men påpeikar likevel at Larvik kommune har greidd å busetje dei fleste flyktningane i tilfredsstillande bustadar.

Når det gjeldt sekundærttilflyttinga til Larvik peikar informantane på at det er ei ikkje ubetydeleg tilflytting til kommunen. Ordføreren er opptatt av at Larvik treng befolkningsauke og at ein ynskjar tilflyttarar velkomne. Det er viktig å tiltrekkje seg kompetanse og arbeidskraft og det spelar for så vidt ingen rolle om dei kjem herfrå eller derfrå, men det er klart at flyktningar har som regel ein ryggsekk å bære på. Informanten i flyktingtenesta seier at Larvik kommune er veldig strenge med tanke på sekundærttilflyttarar. Visst ein oppdagar sekundærttilflyttarar prøver dei å inngå eit samarbeid med den opphavlege kommunen for å få sendt dei tilbake. Dei får ikkje sosialhjelp eller introduksjonsordning, berre heimreise. Det er viktig å oppdage dei tidleg, slik at dei ikkje får tilknytning til kommunen og skapar nettverk. Informanten peikar på at sekundærttilflyttarar hadde absolutt hatt behov for introduksjonsprogram, men dei fråseier seg denne retten ved å flytte. Utfordringa rundt sekundærttilflyttarar er eit problem som dei nylig har meldt inn til IMDi og til diskusjon med IMDi sitt regionkontor aust.

Når det gjeldt arbeidsmarknaden i Larvik svarar informanten frå flyktingtenesta at det er vanskelegare å få flyktningar ut i arbeid no enn det var tidlegare på grunn av arbeidsmarknaden. Mange av dei tidlegare manuelle jobbane er blitt borte, eller blitt automatisert. Informanten seier også at ein ikkje lengre har hjelpemann på lageret som gjer enkelt arbeid, og dei stillingane er det nokre som gjerne skulle hatt. Informanten seier med egne ord at:

(...) det er ikke sånn at vi kvalifiserer og kvalifiserer, ikke sant, og i NAV så er jo målet å få folk ut i arbeid eller ut i utdanning og få dem over i en selvstendig tilværelse. Det samsvarer jo veldig med målet i introduksjonsordningen. Og vi har overganger fra introduksjonsordningen over i videre

kvalifiseringsøvelser. Vi slipper jo ingen selv om de ikke er kvalifisert i løpet av 2-3 år (...). (...) vi følger dem videre sånn at de er kvalifisert til det norske arbeidsmarkedet der hvor vi kan det.

Rådmannen seier at Larvik kommune har lagt noko høgt i arbeidsløyse i høve til andre kommunar i Vestfold:

(...) så det er klart at det å få de vi bosetter i arbeid, det er i hvert fall ikke enklere her enn i andre sammenlignbare kommuner. (...) jeg tror ikke det har hatt så veldig mye fokus, altså, det har vært stort fokus å få de vi bosetter i arbeid, men vi har ikke fokusert så veldig mye på om vi har et større eller mindre problem enn andre med å gjøre det, men heller med hva er de riktige tiltakene for å integrere de vi bosetter i arbeidslivet.

Samstundes hevdar informanten frå flyktingtenesta at det ikkje er vanskeleg å finne praksisplassar til flyktingane i kommunen, og det er sjeldan at nei er et svar frå bedriftene i Larvik. Svarar dei nei, har dei ei god årsaksforklaring, seier informanten. Det er ei myte at det er vanskeleg å få folk ut i arbeid og det fins ei stor velvilje til å bidra rundt dette, også i kommunen.

Den generelle økonomiske situasjonen i Larvik kommune vært av alle informantane ikkje sett på som noko hindring for å ta i mot å busetje flyktingar. Sjølv om Larvik ikkje er nokon rik kommune, er haldninga at det ikkje skal ha noko å seie for om kommunen skal busetje flyktingar eller ikkje. Informanten i flyktingtenesta svarar at den generelle økonomien har kanskje noko å seie for andre kommunar, men seier at i Larvik har alt vore drifta gjennom integreringstilskottet slik at denne utgiftsposten ikkje trekk frå kommunalbudsjettet ut over integreringstilskottet.

## **Sandefjord**

Bustadsituasjonen i Sandefjord er ikkje det største problemet i kommunen, i følge helse- og sosialsjefen. Grunnen til det er at kommunen tar i mot såpass få flyktingar slik at ikkje alle kjem på ein gong og då klarar kommunen å busetje dei som kjem. Informanten seier at det heilt klart er et tema, men det er ikkje ein problemstilling som har ein avgrensande faktor i høve til kor mange Sandefjord kan ta i mot. Informanten i flyktingtenesta seier at bustadsituasjonen kan ha innverknad for busetjing i kommunen. Informanten peikar på at det i

Sandefjord har vore eit desentralisert flyktningmottak, Link,<sup>11</sup> der flyktningane har budd i leilegheiter. Dette har gjort at prisen på bustadar har gått opp, slik at det for flyktningar er vanskeleg å få tak i eigna leilegheiter i samband med at det er få som vil leige ut til flyktningar på grunn av dårlege erfaringar. På spørsmål om informanten i flyktningtenesta har merka noko etter at flyktningmottaket blei lagt ned svarar informanten at dei ikkje har merka noko særleg fordi Sandefjord buset folk frå mottak over heile landet, men påpeikar at det sikkert vil merkjast i andre delar av kommunen som til dømes helsetenesta og skulane.

Informanten frå FrP seier at det er viktig med tilgjengelege bustadar av ein viss kvalitet og at det er viktig å gjere innvandarane medvitne om korleis kulturen i Noreg er gjennom integrasjonsprosessen. Det er viktig, fortset informanten, at ein er nøyd til å finne seg til rette i eit bustadmiljø der ein lærar at det ”ikke er vanlig at vi setter søppelposen i trappeoppgangen i Norge”. Å vise korleis eit bustadmiljø i Noreg fungerer er ein viktig del av integreringa fastslår informanten.

Informanten frå SV hevdar at bustadsituasjonen i kommunen ikkje har noko påverknad for busetjing av flyktningar og seier at det heller ikkje er eit argument som det politiske fleirtalet har brukt. Fylkeskommunen har tatt tak i dei tre kommunane i Vestfold som har dårligast måloppnåing når det gjeldt å busetje flyktningar og når Sandefjord er ein av desse kommunane er det fordi Sandefjord er ein av dei dårligaste til å ta vare på dei som ikkje klarar å skaffe bustad sjølv, seier informanten.

Også ordføraren nemner kort at busetjing av flyktningar kan føre til utfordringar i høve til press på bustadmarknaden, men ser ikkje dette i nemneverdig grad som noko stort problem for Sandefjord kommune.

På spørsmål om kva kommunen gjer for å skaffe tilveie bustadar svarar helse- og sosialsjefen at dei samarbeidar godt med Husbanken:

(...) vi har et veldig godt samarbeid med Husbanken, som har et godt samarbeid med IMDi med spesielle støtteordninger. For eksempel mindreårige flyktninger som har et veldig satsningsområde, der

---

<sup>11</sup> Link AS dreiv asylmottak i Sandefjord på oppdrag frå staten og Utlendingsdirektoratet (UDI). Med verknad frå 31. august 2010 vart dette mottaket lagt ned på grunn av at talet på asylsøkjjarar har gått drastisk ned etter at den nasjonale innvandringspolitikken har vorte endra. Sjølv om ikkje kommunen har noko myndigheit over desse mottaka får vertskommunen dekkja meirutgiftene mottaket bidreg til. Dette gjeldt mellom anna auka utgifter til helsetenester, barnevern, tolketenester og administrasjon. Det er UDI som har det overordna ansvaret for drifting av statlege mottak og legg rammar rundt drift gjennom kontrakt med den aktuelle tilbydaren av tenestene ved asylmottaket (<http://www.linkmottak.no/hverdagsliv/2010/5/28/udi-legger-ned-mottak.aspx?altTemplate=BlogInnlegg>, <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Asylmottak/Ansvar-og-roller-i-mottakssystemet/UDIs-styringsansvar-for-mottak/>).

gav jo Husbanken tilskudd på 40 %, altså 40 % dekket av investeringskostnadene visst vi kjøpte en bolig som skulle brukes til det formålet. Og det er klart at det er veldig bra for kommunen. Så det er jo et eksempel på det. Og jeg synes at Husbanken og IMDi er veldig nøkterne også når det gjelder boliger til flyktninger. Ja, nøkterne og oppnåelige boliger de anbefaler oss, da.

Ordføreren peikar på at dei i stor grad har velt desentralisert busetjing. I staden for å lage gettoar prøvar Sandefjord å fordele dei rundt omkring i kommunen i ordinære bustadområde.

I høve til sekundærtilflytting i Sandefjord meiner alle informantane, utanom SV-politikaren, at den har stor betydning for talet busette i kommunen. I følgje informanten frå FrP har dette stor påverknad på kor mange flyktningar kommunen vel å ta i mot. Ein må setje krav til dei som kjem, ein kan ikkje berre shoppe rundt i kommune-Noreg seier informanten. Har ein fått eit tilbod gjennom introduksjonsprogrammet bør det etterkommast der ein har fått det. Likevel er det jo ei ideologisk utfordring ved at ein ikkje kan tvinge folk til å bu der dei ikkje vil.

Også ordføreren peikar på at sekundærtilflyttarar har stor verknad for Sandefjord. Ordføreren seier at:

(...) vi har sett at vi får veldig mange som har flyttet fra andre kommuner som kommer hit (...). Folk vil ikke bo oppe i ”gokk”, holdt jeg på å si, de vil jo bo i sentrale strøk hvor tilbudet er bedre. Selv om det er noen kommuner som også i distriktene, Vinje kommune så vidt jeg vet, har lykkes godt i forhold til somaliere for eksempel, og det er også noen som har lykkes bedre med noen grupper enn andre, for å si det sånn (...).

Helse- og sosialsjefen seier at sekundærtilflytting har innverknad på busetjinga, og at Sandefjord er ein plass som mange flyktningar flyttar til. Ein kan ikkje ha full oversikt over dette, dermed blir det eit ynskje om å ta kontroll på det som er mogeleg å ta kontroll over.

Informanten frå SV seier det er noko familiesameining og tilflytting frå andre kommunar, men at det i fjor var i storleiken 4 - 5. Informanten uttrykkjer det slik med egne ord:

Det er jo et argument som flertallet bruker, at her er det så populært å være, her er det så fint å bo at vi får jo så mange i tillegg til de vi bosetter. Som søker seg hit av egen vilje etter en stund, men det er et sånt oppblåst problem. Men for å bremse det, da, så har jo det politiske flertallet bestemt, og administrasjonen har tatt det til følge at vi skal være, og det er skriftlig uttalt hvert eneste år, vi skal være det det heter ”svært restriktive” i sekundærtilflyttere, tilbud om å komme inn i introduksjonsordningen i kommunen her. Og det er jo fordi de har en tanke på at visst de mister, holdt på å si, den retten og plikten ved å flytte til Sandefjord, så vil de la være. (...) Det er altså ingen av disse som kommer hit utenom IMDis kvoter som får tilbud om å bli med i introduksjonsordningen.

Når det gjeldt arbeidsmarknaden i kommunen peikar alle informantane på at Sandefjord har ein av den høgaste arbeidsløysa i Vestfold fylke. Arbeidsløysa for 2009 låg i Sandefjord på 3,7 %, berre forbigått av Horten kommune med 3,8 %. Helse- og sosialsjefen fortel at jo høgare arbeidsløysa i kommunen er, desto meir skeptisk blir politikarane til å busetje flyktningar. Dei vil sikre arbeidsplassane som er her til urinnbyggjarar. Når arbeid vært eit gode med knappleik blir det vanskelig. Informanten frå FrP meiner at det er arbeidsmarknaden som er utfordringa. Som arbeidsgivar må kommunen sjølv ta sin del av ansvaret og tilsette flyktningar og innvandrarakar. Informanten skulle ynskje at det private næringslivet i Sandefjord var meir opne for å tilsette flyktningar, men å beordre det private å tilsette er vanskelig. Vidare meiner informanten at for at ein skal lukkast i integreringa, er det viktig å kome seg ut i arbeid, og flyktningar innehar mykje ressursar og kompetanse som ein kan dra nytte av. Å gjere politiske vedtak på haldningar lar seg ikkje gjere, men informanten seier at: ”Jeg ser på det som umåtelig viktig, at integrering lykkes, at det følger med sysselsetting, men vi har jo et veldig stramt, eller vi har høy arbeidsledighet i Sandefjord for tida”. Informanten meiner det viktigaste i integreringspolitikken er å skape haldningar i samfunnet som ikkje verkar mot si hensikt, og tenker på brune avskyggingar som meiner at nokon kjem etniske nordmenn i forkjøpet i høve til tilsetting av arbeid. ”Da kan vi få noe uhygge der ute som ikke er ønskelig.”

Informanten frå SV meiner at det er svært urovekkjande tal knytt til spesielt arbeidsløyse hos unge. Dette meiner informanten har årsak i at det er mykje ”dropout” frå vidaregåande skule og manglande fritidstilbod til uorganisert ungdom i Sandefjord, og peikar på at forskjellane mellom Sandefjord og Larvik på dette området er ekstreme. SV-politikaren seier at ein hadde ein ungdomsklubb i Sandefjord, men at det politiske fleirtalet stoppa drifta etter eitt års drift. Det er eit bra tilbod for dei som finn seg til rette i organisert har godt tilbod. Men det visar også at Sandefjord ikkje er opptatt av dei som ikkje finn seg til rette i dette tilbodet, seier informanten.

Når det gjeldt den generelle økonomiske situasjonen i kommunen er det tydelege skilje mellom informantane. Ordføraren og politikaren frå FrP hevdar at den økonomiske situasjonen i kommunen har stor betydning. Begge meiner at kommunar med romslegare økonomi enn Sandefjord hadde vore i betre stand til å busetje. Haldningane til busetjing av flyktningar hadde vore annleis om Sandefjord hadde hatt betre økonomi, seier ordføraren. FrP og Høgre (ordføraren) representerar det politiske fleirtalet i bystyret i Sandefjord. På den andre sida meiner politikaren frå SV og informanten frå flyktningtenesta at økonomien ikkje

burde være eit argument for å ikkje kunne busetje. Begge seier at ein får dekkja dei utgiftene det medfører å busetje flyktningar. SV-informanten seier det er eit typisk populistisk standpunkt der flyktningane vært sett opp mot dei andre i kommunen, og at innbyggjarane i kommunen sjølvsagt vil ha dei tenestene dei treng. Helse- og sosialsjefen peikar på at når dei vektlegg det humanitære aspektet rundt busetjing, ”så har jeg inntrykk av at særlig for politikerne veier det økonomiske utrolig tungt”.

Arbeidsmarknaden, sekundærttilflytting og den generelle økonomien kan seiast å ha negativ innverknad på busetjingsvedtaket i Sandefjord. Både informanten frå FrP og ordføraren (Høgre), som utgjer det politiske fleirtalet, peikar på at desse tre faktorane ikkje er ubetydelege når det gjeldt å skulle busetje flyktningar i kommunen. Bustadsituasjonen er i følge informantane ikkje det største problemet og påverkar ikkje det politiske vedtaket i stor grad. I Larvik vart det peika på utfordringar i høve til sekundærttilflytting, arbeidsmarknad og den generelle økonomien av fleire informantar, i likskap med funna i Sandefjord. Informantane i Larvik konkluderte likevel med at sekundærttilflytting, arbeidsmarknaden og dei generelle økonomiske tilhøva i kommunen ikkje har hatt negativ påverknad på busetjingsvedtaket. Bustadsituasjonen har vore den faktoren som har gjort det vanskelig å busetje fleir enn det IMDi oppmodar om. Det er stor vilje i kommunen, både politisk og administrativ, til å klare å få busett det IMDi oppmodar om, med det som er tilgjengelege ressursar i kommunen.

### 5.3.2 STANDARDAR OG MÅLSETTINGAR

Standardar og målsettingar, som omtalt i kapittel 2, er sjølve utgangspunktet for Van Meter og Van Horn sin iverksetjingsmodell. Statlege standardar og målsettingar er forventa å ha påverknad på korleis den lokale iverksetjinga av busetjing vil arte seg. Klårleik og tydelege målsettingar rundt busetjingspolitikken er ein føresetnad om nasjonal vedtatt politikk skal kunne iverksetjast effektivt lokalt. På den andre sida kan ein forvente at det motsette vil skje dersom standardane og måla er uklåre. Iverksetjinga vil då kunne arte seg annleis frå kommune til kommune.

Eg vil fyrst gjere greie for kva som er dei statlege målsettingane i høve til busetjingspolitikken. I kapittel 4 gjorde eg greie for det statlege målsettingane knytt til introduksjonsordninga. Vidare vil eg gjere greie for synet til dei ulike informantane.

## **Statlege målsettingar**

I følgje statlege målsettingar skal busetjing av flyktningar i Noreg være ”rask og god”. At busetjinga skal være rask betyr at flyktningar som bur i mottak skal være busett i ein kommune seinast seks månader etter at dei har fått opphaldsløyve. Einslege mindreårige skal være busett innan tre månadar. Overføringsflyktningar<sup>12</sup> skal også være busett innan seks månadar etter dei har fått innreiseløyve.

Når det gjeld god busetjing er det knytt ei rekkje krav til dette punktet. Til dømes blir det lagt vekt på nærleik til familie, vener eller kjende. I tillegg til sosialt nettverk er utdanning og kvalifisering for arbeid viktig for å kunne kalle busetjinga god. Krava om god busetjing kokar ned til at dei som blir busett, så snart som det tillét, skal bli sjølvstendige og sjølvhjelpne (Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) s. 93).

Når det gjeldt kor mange som skal busetjast, kven som skal busetjast og korleis ulike kommunar gjer dette lokalt, har sentrale myndigheiter få klare føringar på korleis dette skal gjerast. Dette opnar sjølvstendige for lokal tilpassing av vedtaket om busetjing. Ut over dei sjølvstendige rettane som einkvar norsk statsborgar har, og som dei som blir busett også får på lik line med andre, gjeldt det ei ordning om eit introduksjonsprogram. Dette introduksjonsprogrammet er pålagt og lovfesta i introduksjonslova. Dei som blir busett i kommunen som flyktningar eller gjennom familiesameining har plikt og rett til å delta i dette programmet. For sekundærttilflyttarar gjeld ikkje denne retten. Grunna nærleik mellom å busetje flyktningar i norske kommunar og introduksjonslova vel eg å presentere standardane og målsettingane i lova.

## **Larvik**

I Larvik er introduksjonsprogrammet lagt til Larvik Læringscenter. Det er heileigd av Larvik kommune og består av tre delar: vaksenopplæringa, norskskulen og verdsmeistaren. Norskskulen gir opplæring i norsk og samfunnskunnskap til minoritetsspråklege mellom 18 og 55 år, samt grunnskuleopplæring for ungdommar mellom 16 og 24 år. I tillegg inneheldt

---

<sup>12</sup> Overføringsflyktningar vil seie flyktningar som er tatt ut på bakgrunn av organiserte tiltak. Dette blir som regel utarbeid i samarbeid med SN sin høgkommissær for flyktningar og kan til dømes være utviklingshemma flyktningar. Kvoteflyktningar er eit omgrep som også blir brukt (Stortingsmelding 17 (2000-2001) s.6.).



norskskulen ei mor/barngruppe. Den blir omtalt seinare i kapitlet. Verdsmeisteren er grunnskuleopplæring til minoritetsspråklege born frå 6 til 16 år.<sup>13</sup>

Måla om rask og god busetjing vart oppfatta som veldig tydelege mål hjå informanten i flyktingavdelinga. Informanten fortalde at målet om rask busetjing var viktig, og at heile landet skulle brukast i dette arbeidet, noko som førde til at det er mange kommunar som er engasjert i busetjingsarbeidet. Informanten peika også på at ein i flyktingavdelinga i kommunen hadde erfart at det å få til ei rask busetjing var bra, og at dei var veldig opptatt av dette. Informanten i flyktingtenesta var godt innforstått med måla i introduksjonslova. Larvik kommune har mange års erfaring med introduksjonsprogrammet og informanten peikar på at kommunen har vært ”veldig opptatt av å utvikle et godt program, vi var tidlig på når intro-programmet ble startet opp”. Informanten meiner at eit godt innarbeidd introduksjonsprogram har vore særskild viktig i arbeidet med å få til ei god integrering i kommunen. Blant anna peikar informanten på at:

Vi prøvde ut kvalifiseringsprogrammet før introduksjonsprogrammet begynte og hadde fått noen erfaringer med det, men da fattet vi alle vedtak med ”lov om sosiale tjenester”. Når intro-loven kom så hadde vi i forkant av det, i ett og et halvt år, så hadde alle programveilederne, alle som jobbet med intro-ordningen, en halv dag i uken med opplæring av eksterne kurskonsulenter som kjørte en opplæring i intro-program og programveilderollen. Vi ryddet opp veldig mye rundt hva vår rolle i introduksjonsprogrammet skulle være. Og det var en veldig nyttig prosess, for vi fikk en felles plattform og vi visste hva vi skulle gjøre, og vi visste hva som kom med programmet. (...) Så vi var godt forberedt, og vi fikk mange ut i arbeid og utdanning av de vi tok inn i programmet tidlig, sånn at vi hadde gode resultater. Vi hadde gode resultater som vi kunne vise frem til politikerne.

Informanten i flyktingtenesta peika på at dei i Larvik er opptatt av nettverk og å byggje opp ulike grupper frå same land slik at det er mogeleg å skape nettverk i kommunen. Blant anna har også Larvik kommune frå sumaren 2010 tilsett ein som arbeidar mot frivillig sektor for å strukturere og sette lag og organisasjonar i stand til å ta i mot flyktingar i kommunen. Den tilsette som arbeidar med dette er meint å være eit bindeledd over i kultur- og fritidssektoren. Samstundes er det også to som er tilsette som arbeidskonsulentar der arbeidet består i å følgje opp ”alle arbeidsplasser hvor vi utplasserer (...)”. Det gjør at arbeidsgiveren, visst det oppstår problemer på arbeidsplassen så har de en å ringe til, og han kommer umiddelbart og går inn i en dialog”.

---

<sup>13</sup> For ytterlegare informasjon, sjå: <http://www.larviklaeringscenter.no>.

Når det gjaldt dei resterande informantane svara dei at dei ikkje visste mykje om dei statlege målsettingane utanom den informasjonen dei får i oppmodingsbrev fra IMDi. Ingen av informantane uttrykte direkte det statlege målet om at flyktningar skal busetjast innan seks månadar etter opphaldsløyve. Ordføraren stolte på at dei fagprofesjonane i kommunen som hadde ansvar for dette informerte politikarane på ein god måte slik at dei kunne få gode råd, og dermed vedta eit politisk vedtak på bakgrunn av den informasjonen dei fekk. Utanom informanten i flyktingtenesta var det få som hadde kjennskap til staten sine mål om god busetjing. Alle forsto likevel at det var behov for å busetje flyktningar i norske kommunar, og at det kunne være vanskelig for statlege myndigheiter å ”budsjettere” framover med kor mange flyktningar som trengte å busetjast. Talet på dei som skal busetjast svingar i takt med kor mange som kjem inn i Noreg og det bør dermed være ein viss fleksibilitet i dette. Det vart også peika på at Noreg gjennom internasjonale avtalar pliktar å ta i mot så og så mange frå ulike befolkningsgrupper.

## **Sandefjord**

Som i Larvik, har også informantane kjennskap til rask busetjing, men heller ikkje her nemnte dei målet om at flyktningar skal busetjast innan seks månadar etter opphaldsløyve. Helse- og sosialsjefen kjende godt til måla i introduksjonslova og peikte på at kommunen fylgjer staten sitt måltal om at 65 % av introduksjonsdeltakarene skal være i jobb eller utdanning ved introduksjonsprogrammet sin slutt, men at Sandefjord opererer med litt strengare kriterium. Sandefjord kommune har vedteke at 70 % av introduksjonsdeltakarane skal være i arbeid eller utdanning etter tida i introduksjonsprogrammet. For 2009 var dette talet oppe i 69 %. Informanten problematiserer bruken av statistikk og seier at:

Men så må jeg si at det er ikke så enkelt å bruke statistikk når det er så få introsuksjonsdeltakere og så få som går ut hvert år. Så det blir veldig personavhengig, så det er en, en veldig dårlig synes jeg, måleparameter som får all for stor oppmerksomhet av blant annet politikerne.

Også informanten i flyktingtenesta peikar på målet om 70 % av introduksjonsdeltakarane skal være i jobb eller utdanning innan dei to åra og seier at:

Det er klart av viss vi får en god måloppnåelse, så kan det påvirke politikerne til å tenke at, ”okei, da kan vi ta i mot flere for vi oppnår målet”, men hittil så har de ikkje tatt notis av det. Vi har jo oppnådd målet, men vi tar jo ikke i mot flere likevel.

Informanten i flyktingtenesta fortel at introduksjonsteamet for eitt år sidan nesten låg heilt brakk. Ein har i stor grad måtte byggje introduksjonsteamet opp at på ny. Grunnen til at det låg nede var at det ved overgangen til NAV slutta tre av fire tilsette ved teamet. Informanten seier at: ”Det ble vel, etter det jeg har forstått, så ble det litt stor endring når vi ble lagt inn i NAV. Mye mer krav til dokumentasjon, måloppnåelse og den type jobbing enn det kanskje var tradisjon for tidligere.” Sandefjord kommune har med andre ord måtte tilsette nye medarbeidarar og på ny byggje opp kompetanse som forsvann med dei som slutta etter at flyktingtenesta blei innlemma i NAV.

Sandefjord kommune skal i 2010, for fyrste gongen, busette einslege mindreårige. Vedtaket for 2010 opna for å busette inntil fem einslege mindreårige og vedtaket er gjort på fire. Dei einslege mindreårige flyktingane skal alle bu i eit kollektiv.

Når det gjeldt dei andre informantane var det noko blanda svar i kva gjaldt staten sine standardar og mål i busetjingsarbeidet. Ingen nemner direkte måla om rask og god busetjing, men har eigne tankar omkring dette. Det blir mellom anna peika på at det er viktig for IMDi å finne kommunar som er positive til å busetje, og at talet på flyktingar som skal busetjast vil kunne variere år for år fordi talet på flyktingar svingar. Når det gjeldt måla for integreringsarbeidet i kommunen svarte informanten frå Frp at dei har klare målsettingar med integreringsarbeidet og seier at måla dei har sette seg er i ferd med å skje på ein god måte i følgje dei evalueringsrapportane og tilbakemeldingane informanten har fått i kva gjeldt introduksjonsordninga. Informanten frå Frp legg til at ” (...) det er jo det som har vært argumentasjonen politisk, at vi er nødt til å få til en god integreringsordning for at vi skal være i stand til å kunne ta i mot nye landsmenn i det hele tatt”. Samstundes peikar informanten på at det er viktig å få deltakarane i introduksjonsprogrammet ut i arbeid slik at ”vi ikke ”importerer” sosialklienter, for det har ikke fellesskapet noe godt av, altså”.

Helse- og sosialsjefen har opplevd problem med registreringa i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)<sup>14</sup> og dette skapar problem.

---

<sup>14</sup> Nasjonalt introduksjonsregister er eit databehandlingsprogram og eit ”(...) hjelpemiddel for kommuners gjennomføring av opplæring til personer som faller inn under introduksjonsloven, og et viktig verktøy for utlendingsmyndighetenes behandling av søknader om bosettingstillatelse og norsk statsborgerskap. NIR vil i tillegg benyttes til evalueringsformål. Gjennom NIR får brukere i kommunen tilgang til nødvendig informasjon i Datasystem for Utlendings- og Flyktingesaker (DUF). DUF oppdateres mot Folkeregisteret. Utlendingsforvaltningens identifikasjonsnummer (DUF-nr) for personer skal brukes i NIR og vil dermed bli innarbeidet i kommunal bruk” (Vanke 2005:2).

(...) der har det vært så mye feil og synkroniseringsproblemer på de nasjonale programmene som gjør at... Nå var det en person som som var registrert feil, eller ikke hadde kommet med ordentlig på registreringen i 2009, og det skaper så store problemer for oss fordi det gir utslag på vår måloppnåelse og det vi rapporterte i saken sist, da vil det ikke stemme med det vi rapporterer i neste sak og så videre. Når det ikke blir helt korrekt og alt er i uovernensstemmelse med hverandre skaper det veldig mye spørsmål hos politikerne og er med på å lage en litt dårlig, kanskje en redusert tilitt, og det er uheldig.

Begge informantane i flyktingtenesta i Larvik og Sandefjord var innforstått med dei statlege måla om rask og god busetjing. I Larvik var ein tidleg ute med å implementere introduksjonslova i flyktingtenesta før lova vart obligatorisk for kommunen. Dette har i følgje informanten i flyktingtenesta gjort at kommunen bygde seg opp god kompetanse og hadde klare oppfatningar av kva arbeidet bestod i. I Sandefjord hadde ein i følgje informanten i flyktingtenesta ikkje noko slikt opplegg som ein har i Larvik. Samstundes var det knytt ei rekkje problem då flyktingtenesta skulle innlemmast i NAV då fleire tilsette slutta og ein måtte bygge opp den meste av kompetansen på ny.

### 5.3.3 STATLEGE TILSKOTT

Ressursar i busetjingssamanheng handlar fyrst og fremst om integreringstilskottet som fylgjer med ved kvar busett flykting. Om kommunen meiner dei ikkje har tilstrekkelege ressursar til rådigheit kan det i følgje Van Meter og Van Horn verte vanskelig å få til ei vellukka iverksetjing. Integreringstilskottet kan seiast å være staten sitt fremste verkemiddel for å få busett flyktingar i kommunane. Fordi integreringstilskottet er av eit betydeleg beløp vil dette kunne påverke viljen til å busetje i kommunen. Er det slik at informantane oppfattar det slik at integreringstilskottet verkeleg dekkjer dei økonomiske kostnadane det fylgjer ved å busetje etter oppmoding frå IMDi? Dette kan med andre ord få konsekvensar for kommunen sitt busetjingsvedtak.

#### **Larvik**

Alle informantane i Larvik syns at integreringstilskottet i stor grad dekkja dei utgiftene kommunen har dei fem fyrste åra med tanke på busetjing og integrering. Informantane påpeikte også at det er svært vanskelig å ”spå” om inntektene dekkjer utgiftene. Ofte kom det an på kven som blir busett og kor lang tid det tar før dei kom ut i arbeid. Ingen av

informantane meinte at integreringstilskottet var avgjerande om kommunen tok i mot flyktingar eller ikkje. Storleiken på integreringstilskottet kan dermed seiast å ikkje ha påverka Larvik kommune sine politiske vedtak i nokon grad. Likevel vart integreringstilskottet sett på som viktig for at kommunen i det heile kunne busetje. Ordføraren uttrykkjer det på denne måten på spørsmål om integreringstilskottet samsvarar med dei faktiske kostnadane med å busetje:

De første årene gjør det nok det. Altså regnestykkene tror jeg nok er vel gjennomtenkte fra staten sin side de første årene, men så er jo alt avhengig av hvor raskt vi klarer å få de over fra å være, holdt på å si, sosialhjelpsmottakere, til å bli i stand til å kunne fø seg selv og klare seg selv. Det er veldig individuelt, noen klarer det på relativt kort tid, andre må ha lang tid, og noen vil aldri klar det.

Rådmannen i Larvik avviser på mange måtar at økonomi påverkar kommunen til å busetje flyktingar når han seier at:

(...) Den pussige situasjonen er at det er få som vil påstå at Larvik kommunes økonomi er god. Så at vi løser denne oppgaven bra fordi vi har god økonomi, det er i hvert fall en kortslutning. Vi ligger jo på sparebluss på det aller meste vi, og vil vel ikke påstå at vi prioriterer å bruke veldig mye ressurser utover det vi føler vi får til å løse det. Så jeg tenker at her er veldig mange andre innganger enn økonomiske ressurser.

Informanten i flyktingtenesta har eit klart syn på at integreringstilskottet har stor betyding for at Larvik kommune skal oppretthalde det tilbodet dei i dag har. Integreringstilskottet går til å drifte heile busetjingsarbeidet. I tillegg peikar informanten på at Larvik kommune har oppretta ei tolketeneste på bakgrunn av integreringstilskottet, samstundes som tilskottet går med på å drifte introduksjonsdeltakarane, løn og til arbeidet til flyktingtenesta og dei prosjekta som fins der. Informanten sår også tvil om den politiske vilja til å busetje flyktingar om kommunen sjølv skulle ha dekkja kostnadane. Rådmannen legg også til at det er mogeleg å gjennomføre den generelle tilrettelegginga i kommunen utan at det skal ropast om integreringsmidlar. At tilskottet opphørar etter fem år kan kanskje opplevast som kunstig, men rådmannen legg til at det er ein del av det kommunale ansvaret å forvalte integreringstilskottet på ein best mogeleg måte. Rådmannen oppsummerar dette med å sei at: ”(...) min policy, administrativt i hvert fall, har vært at vi får et integreringstilskudd, det prøver vi å løse oppgaven for”.

Dei fleste av informantane er samstemde om at integreringstilskottet er avgjerande for å få til busetjing i kommunen, nettopp fordi heile flykting- og mottaksapparatet er drifta av dette

tilskottet. På spørsmål om kommunen kunne ha klart den same busetjinga utan integreringstilskott svarar rådmannen at:

Det spørsmålet har jeg en litt annen ideologisk tilnærming til. Fordi, jeg tenker, at i Norge kunne vi godt hatt et system hvor det å bosette flyktninger, var noe vi bare fikk beskjed fra IMDi om, altså IMDi bare bestemte. Og at vi i vår rammefinansiering var forutsatt å løse det. Det kunne vi godt håndtert, men da kunne ikke kommunen sagt ja eller nei, for da hadde vi fått et dilemma, ikke sant. Det er en politisk umulig utfordring å be kommunalpolitikere om å ta et samfunnsansvar og la det være frivillig om de gjør det, men penger får de ikke.

Den gjengse oppfattinga av tilskott til kommunen kan samanfattast med rådmannen sine ord om at økonomi "(...) legger noen begrensninger, men jeg tenker at vår frihet til å gjøre de riktige tingene, den er stor. Det er bare vår kreativitet som setter grensene for det. Det føler jeg vi har godt armslag på".

Alle informantane seier at integreringstilskottet i Larvik blir øymerka til integreringsformål. Rådmannen påpeikar at integreringstilskottet historisk er to forskjellige ting. Tidligare var det slik at overføringane vart satt av på eit fond som varte i fem år. Fondet er no i ferd med å avviklas i kommunen. Rådmannen peiker på "reine" ting som blir finansierte eine og åleine av integreringstilskottet slik som norskopplæring og tolketenestene. Vidare er det ulike prosjekt og tiltak som blir finansierte delvis av integreringstilskottet. Det blir ikkje nemna nokon eksemplar på prosjekter, men det fell inn under tiltak som har med integrering i kommunen å gjere. Også informanten i flyktingtenesta seier at integreringstilskottet går til integreringsformål og blir per i dag ikkje brukt til noko anna. Det går til ulike tiltak i forhold til målgruppa for integreringstilskottet.

## **Sandefjord**

I Sandefjord meinte alle informantane at integreringstilskottet hadde stor betydning for om det vart busett flyktningar i kommunen. Det økonomiske argumentet i Sandefjord veier tungt i debattane kring busetjing av flyktningar. Alle informantane utanom SV-politikaren legg vekt på at det burde komme ekstraoverføringar til grupper av flyktningar som brukar lang tid i introduksjonsprogrammet. Dei meiner at integreringstilskottet ikkje dekkjer dei særskilde behova som kommunen tar på seg blant anna ved å busetje analfabetar. I følgje ordføraren dekkjer integreringstilskottet eit stykkje på vegen, men påpeikar at:

vi pådrar oss noen kostnader ved at vi har tatt i mot for å hjelpe, men så går man fra en fase fra å, skal vi si, [en] hjelpesituasjon til at man kanskje blir norsk statsborger og så videre, får de samme rettighetene som alle oss andre. Til dit får du kanskje dekket kostnadene, men du får jo ikke dekket fullt ut dit.

Når det gjelder integreringstilskottet peikar ordføraren på at det er viktig at det faktisk dekkjer dei kostnadane dei har ved busetjing. Dette har mykje å seie for Sandefjord fordi dei statlege overføringane til kommunen er låge, seier ordføraren.

Også Helse- og sosialsjefen er opptatt av at overføringane frå integreringstilskottet ikkje alltid samsvarar med dei gruppene som blir busett. Dette gjeld blant anna personar som er analfabatar, personar med psykiske lidingar og store traume. I desse tilfella er integreringstilskottet berre ein ”dråpe i havet”. Helse- og sosialsjefen skulle ynskje at ”det var en eller annen siling, en eller annen prøve og at det ble gitt ekstra midler. Eventuelt [tatt] høyde for at de trenger flere år i introduksjonsordningen eller ett eller annet for de som er analfabeter, for det er så utrolig mye de må lære seg.” På spørsmål om kva slags verdi integreringstilskottet har er svaret at det har ”kjempestor betydning” og at det har stor påverknadskraft for å ta i mot fleire, men syner viktigeita ved at det er enkeltsaker som ”virkelig drar”.

Også informanten i flyktingtenesta er opptatt av at det er utfordringar ved at analfabatar brukar lengre tid på å lære seg språket enn det som blir dekkja av staten. Likevel peiker informanten på at:

Larvik som er så dyktige på bosettingsarbeidet og integrering, de har et godt apparat som de har brukt mange år på å implementere i kommunen. Så det er klart at integreringstilskuddet får vi over så og så lang tid, og visst vi får de raskt gjennom intro-ordning og ut i jobb, så kommer jo tilskuddet etterpå. Så det er jo en gevinst. Mens i Sandefjord der det ikke er så godt bygd ut og ingen god tradisjon i kommunen å ta flyktinger godt i mot da, så det vil jo ta lang tid. Da bruker vi hele tilskuddet og vel så det.

Informanten frå SV svarar på spørsmål om kva slags verdi integreringstilskottet har for busetjingsarbeidet slik:

Det burde ha stor betydning når staten fullfinansierer dette her, så burde en jo tro at dette her økonomiske argumentet som flertallet bruker skulle falle bort, men det gjør det altså ikke. (...) vi har god måloppnåelse på de som blir bosatt her, men det politiske flertallet velger altså å la være å se på de som en ressurs. De blir betegnet kun som en utfordring og et problem, og det er jo holdningen som må snus.

I Sandefjord kommune blir tilskottsordningar rundt busetjing av flyktningar sette av på eit fond, ”flyktningfondet”. I følge alle informantane, utanom SV-politikaren, går dette fondet til integreringsfremjande tiltak, sjølv om ordføraren seier at ”(...) vi kan jo bruke det litt fritt, (...) men i hovudsak bruker vi det på det vi mener er relatert mot disse personene [flyktningene]”. Informanten frå Sosialistisk Venstreparti er derimot av ein annan oppfatting av kva flyktningfondet brukast til i Sandefjord:

For det første er jo det en voldsom motvilje til å røre det [flyktningfondet], altså de er jo rentebringende, det er jo en ting. Men noen ganger når de [politiske flertallet] liksom får ånden over seg så bruker de jo det til ganske mange underlige ting for så vidt. Det kan være knyttet til... for eksempel for en stund siden, byskolen i byen her som har et stort antall barn med annen etnisitet, så er det lett å gå på det flyktningfondet når de skal pusse opp den skolen (...).

Informantane i Sandefjord er stort sett einige om at integreringstilskottet er svært viktig for å i det heile teke kunne busetje i kommunen. Alle informantane utanom SV-politikaren meiner at integreringstilskottet ikkje er tilstrekkeleg for å kunne få til ei god busetjing og integrering i kommunen. Dette er i stor grad knytt opp mot kva slags flyktningar kommunen har teke i mot og det gjeldt spesielt dei med ekstra oppfølging og behov som mellom anna analfabetar og personar med psykisk og fysiske funksjonshemmingar. Statlege tilskott kan seiest å ha ein verknad på politiske vedtak i Sandefjord i negativ forstand. Alle informantane utanom SV-politikaren meiner at det er vanskelig å få til ei god integrering med det integreringstilskottet ein får i dag. Dette påverkar vidare oppmodinga om busetjing frå IMDi.

Mens informantane i Larvik peika på at integreringstilskottet er viktig, er det ikkje avgjerande i forhold til å busetje flyktningar eller ikkje. I Sandefjord meinte alle informantane utanom SV-politikaren at integreringstilskottet ikkje er stort nok til å få til ei god busetjing og ei god integrering. Samstundes seier dei fleste informantane at integreringstilskottet er svært viktig for at Sandefjord i det heile gjer politiske vedtak for å busetje. I Larvik opplysar alle informantane om at integreringstilskottet utelukkande går til formål som gjeld gruppa den er meint for, og heile flyktningtenesta blir drifta over dette tilskottet. I Sandefjord meiner alle informantane, utanom SV-politikaren, at integreringstilskottet brukast på busetjings- og integreringsfremjande tiltak, likevel påpeikar ordføraren at dette tilskottet ikkje er øyremerka og kan disponerast fritt.



#### 5.3.4 KOMMUNIKASJON MELLOM STYRINGSNIVÅ

Kommunikasjon mellom ulike styringsnivå gjeld både vertikalt og horisontalt. Den vertikale kommunikasjonen dreiar seg om kommunikasjon mellom statlege og lokale aktørar. Ifølgje Van Meter og Van Horn er det viktig med god kommunikasjon mellom ulike styringsnivå om ein skal få til ei effektiv iverksetjing. I den klassiske ovanfrå og ned tilnærminga blir det lagt vekt på klare hierarkiske trekk og strukturar mellom dei involverte aktørane. Det viktige i denne variabelen er ei felles referanseramme mellom aktørane i kva angår standardar og mål. Om det fins ei slik felles referanseramme vil dette kunne føre til ei meir effektiv iverksetjing fordi kommunikasjonen også er effektiv og nøyaktig. Den horisontale kommunikasjonen går føre seg lokalt og er kommunikasjonen mellom politikarar og administrasjon. Det er viktig å undersøke dialogen og kommunikasjonen mellom ulike styringsnivå fordi dette kan ha stor innverknad på busetjinga i kommunen.

Eg har intervjuet informantane i Sandefjord og Larvik med tanke på korleis dei opplever kommunikasjon horisontalt og vertikalt. Det er viktig å undersøkje denne variabelen fordi det krevjar samhandling mellom ei rekkje aktørar for å få gjennomført iverksetjinga av tiltaket. Det er difor viktig å kartleggje korleis informantane ser på kommunikasjonen mellom statlege aktørar som IMDi og KS, samstundes som det er viktig å kartleggje korleis kommunikasjonen er mellom dei lokale aktørane i kommunen. Dette gjeld fyrst og fremst mellom politikarar og administrasjon, men kan også være kommunikasjon mellom kommunen og andre aktørar som spelar ei rolle i busetjingsarbeidet.

I følgje IMDi er det fleire måtar dei har kontakt med kommunane på. Det kan til dømes være løypande kontakt med kommunen, som oftast med flyktingansvarlig i kommunen, og oftast per telefon eller mail. Andre formar for møte er med den kommunale leiinga både politisk og administrativ og fellesmøte med fleire kommunar innanfor eit geografisk område. I følgje IMDi (2006) legg dei vekt på å samarbeide med kommunane gjennom informasjonsformidling og dialog. Hovudformålet med dialogen er å skape forståing for at det er eit reelt behov for å busetje. IMDi har også regionale kontor som skal hjelpe kommunane i sitt geografiske område med å leggje til rette for kva slags tilnærming kommunen skal rette seg etter. KS skal samarbeide med IMDi og sørge for at kommunen fattar vedtak og busett i tråd med det som IMDi har oppmoda dei om å busetje (IMDi 2006).

## Larvik

På spørsmål om korleis kommunen sin dialog var med IMDi, kunne alle informantane fortelje om at den var veldig god. Informanten i flyktingtenesta sa at dei hadde et svært godt forhold til kontaktpersonane på IMDi sitt regionkontor aust. Informanten uttrykte at: ”Vi bruker dem både til veiledning når vi står oppe i saker som vi ikke vet helt hvordan vi skal forholde oss til, eller hvis det er spørsmål vi ikke har vært borti, så bruker vi våre kontaktpersoner i IMDi”.

Både av ordføreren og rådmannen blir det lagt vekt på at dei oppfattar at kommunen har eit veldig godt forhold til IMDi, mykje på bakgrunn av at Larvik er ein føregangskommune når det gjeldt busetjing. Ordføreren uttrykkjer dette med eigne ord:

Det er ofte de [IMDi] er her, vi blir dratt frem som et godt eksempel på mange områder, nesten som en foregangskommune på flere områder. Det er jo fordi vi har valgt å bruke ressurser på det arbeidet, og det er IMDi for så vist også veldig klar over, derfor så har vi en god dialog. Men det er klart at vi har valgt å se på, altså investere penger i integrering og tilrettelegging fremfor kanskje å måtte bruke mer penger på å reparere i bakkant. Det tror jeg nok gjør at vi i større grad lykkes med å få mange ut i Larvikssamfunnet raskere enn en del av våre nabokommuner rundt forbi. Rett og slett fordi at vi har prioritert det fra start da, for å si det sånn.

Også rådmannen oppfattar Larvik som ein kommune som IMDi ser på som ein stor ressurs innanfor busetjingsarbeid. I følge rådmannen er dialogen med IMDi god:

Og det har sikkert mange grunner, men jeg har jo oppdaget at fordi vi er en kommune som stort sett er positive, så vil jo IMDi veldig gjerne samarbeide med oss (...). Og de bruker oss som, på en måte dialogpartner, i veldig mange sammenhenger så vi har på mange måter god dialog med dem. Og jeg merket altså det når de kom, de kom nemlig ens ærend for å på en måte selge inn budskapet om den kvoten vi har for inneværende år som jo var litt større kvote enn det de hadde kommet med før (...). Så merket jeg at de er positive til oss og har et veldig godt samarbeid med mange av våre fagpersoner.

Informanten frå Sosialistisk Venstreparti i Larvik svarar også at dialogen med IMDi er veldig god og positiv. Dagen før intervjuet fortalde informanten at IMDi hadde vore på besøk i kommunen. IMDi ville sjå på dei ulike tiltaka som kommunen hadde søkt støtte til som blant anna ”Verket”<sup>15</sup>, ”mor/barngruppe”<sup>16</sup>, ”Safran”<sup>17</sup> og ”Larviksposen”<sup>18</sup>. I staden for å

---

<sup>15</sup> Tilrettelagde fritidsaktivitetar for personar med psykiske vanskar, eller menneske som står heilt eller delvis utafor arbeidslivet i kommunen (<http://www.verketlarvik.no>).

<sup>16</sup> Tiltak der mødrene får norskspråkleg opplæring, mens barna blir passa av tospråklege assistentar (<http://www.larvik.kommune.no/Om-Larvik/Oversikt-over-enheter/Larvik-laringssenter/Norskskolen/Morbarn-gruppe>).

presentere prosjekta for IMDi i eit møterom, leigde kommunen inn ein buss slik at representantane frå IMDi sjølv kunne sjå kva tilskotta hadde vorte brukt på. Informanten peikar på at kommunen på mange måtar er eit førebilete for andre kommunar.

Når det gjeldt informasjonsoverføringa frå IMDi om kva det inneberer å busetje flyktningar svarar informantane at dei stort sett føler at dei får den informasjonen som er nødvendig for å kunne busetje flyktningane. Informanten i flyktingtenesta påpeikar likevel at det har vore gongar der dei har blitt litt overraska. Grunnen til at dei nokon gongar har blitt overraska har vore fordi informasjonen som kjem med den enkelte flyktning ikkje alltid stemmer med røynda. Informanten antyder at dette også kan ha skjedd i dei mottaka som flyktingen sit i, og seier at det varierar med kor flinke mottaka er til å opplyse om tilhøve rundt flyktingane. Flyktingtenesta skulle sett at informasjonen dei fekk om flyktingane var heilt riktig, slik at det ikkje vart meirarbeid ved mottak i kommunen. Larvik gjennomgår likevel spørsmåla på ny når det kjem menneske som skal busetjast frå mottak.

Når det gjeldt kommunen sin kontakt med KS svara informanten i flyktingtenesta at dei nettopp hadde fått ein førespurnad frå KS om innspel til neste års busetjing, om det var noko kommunen ville bringe på bana i forhold til dette. Informanten seier også at:

Nå har kommunen sittet i beregningsutvalget i fem år, og det er klart at der er det jo en diskusjon om bosetting og integreringstilskuddet så der har vi jo vært med fordi vi har vært i beregningsutvalget og der sitter KS, IMDi og Statistisk Sentralbyrå. Vi er jo i kontakt med de i KS som jobber med innvandrings spørsmål (...). Og vi har deltatt på sånne bosettingskonferanser for nye med hvordan vi har organisert arbeidet.

Kommunikasjonen mellom IMDi, KS og Larvik kommune er ut i frå det informantane opplyser om god. Dei fleste informantane har ein tanke om at sidan kommunen som regel alltid er positive til å busetje det dei får førespurnad om, har IMDi gjort Larvik til eit førebilete for andre kommunar for å ”vise korleis busetjing skal gjerest”.

Det er også viktig å studere den vertikale kommunikasjonen i kommunen. Dette gjeld korleis kommunikasjonen er internt i administrasjon, men også korleis samarbeidet på tvers av ulike sektorar og politikarar i kommunen.

---

<sup>17</sup> ”Safran” er arbeidstrening og norskopplæring i same tiltak der målet er å treffe andre og lære norsk gjennom praktisk arbeid (<http://www.larvik.kommune.no/Om-Larvik/Oversikt-over-enheter/Larvik-laringscenter/Norskskolen/Safran>).

<sup>18</sup> ”Larviksposten er eit prosjekt der innvandrar får moglegheit å lære norsk samstundes å jobbe med å lage mat til alle ungdomsskulane i Larvik (<http://www.op.no/nyheter/article4653455.ece>).

Alle informantane i Larvik hevda at kommunikasjonen mellom politikarar og administrasjon i kommunen var god. I følgje ordføraren har Larvik ein administrativ politisk modell der 8 til 10 av kommunestyret sine representantar anten sit i oppvekst- og kulturkomiteen eller pleie- og omsorgskomiteen. Dermed får politikarane som set i dei to komiteane tett oppfølging med dette temaet sidan desse komiteane har dette som ein del av sitt ansvarsområde. Informanten frå Arbeidarpartiet poengterer at det opp til politikarane i kommunen å ta kontakt, spørje og være litt nysgjerrig på kva administrasjonen arbeidar med. Rådmannen er av den oppfatning at kommunikasjonen mellom politikarar og administrasjon er god. Rådmannen uttrykkjer det på denne måten:

Det er jo helt avgjørende for å få på en måte en positiv forståelse av at dette er en oppgave vi skal påta oss og som vi løser brukbart. Så må vi jo greie å forklare hvorfor det er sånn og de [politikerne] må se at det er sånn, og vi må spille på lag for å løse dette.

Informanten frå Sosialistisk Venstreparti syns kommunikasjonen mellom administrasjon og politikarar er veldig bra. Informanten seier at dei diskuterer før ein avgjersle vært tatt og at dette ikkje er noko problem i Larvik. Informanten skryt av rådmannen i kommunen som ”er veldig positiv til bosetting her i Larvik”.

Informanten i flyktingtenesta seier at dei har vore invitert inn i omsorgskomiteen og oppvekstkomiteen for å informere om arbeidet dei gjer. Informanten seier at det er politisk interesse for å lytte til kva som skjer rundt flyktingane i kommunen og busetjinga av dei. Informanten seier at også norskskulen har vore med på desse møta og informert om arbeidet og legg til at norskskulen er flink til å synleggjere kva for arbeid dei gjer i kommunen. Samstundes fortel informanten om eit nyoppretta innvandrarråd i kommunen og at flyktingtenesta har ein representant som fylgjer utviklinga av det nye rådet. Informanten seier vidare at det blir spennande å sjå kva for synspunkt dette rådet vil komme med i samband med busetjing av flyktingar i kommunen. Ein kan seie at innvandrarrådet er ei ”samansmelting” av innvandrarar, politikarar og administrasjon der dei diskuterar saker som gjeld den voksande flykting- og innvandrarbefolkninga i Larvik kommune.

Innvandrarrådet i Larvik kommune består av 8 personar der 5 er innvandrarar og dei resterande 3 er folkevalte politikarar i kommunen frå Kristeleg Folkeparti, Høgre og Arbeidarpartiet. Innvandrarrådet sitt mandat er:

- Være eit rådgevande organ for kommunen i aktuelle saker
- Behandle alle saker som gjeldt levekåra for innvandrarar i Larvik kommune

- Arbeide ut i frå politiske målsettingar om full deltaking og likestilling i samfunnet (Graven 2010).

Informanten frå Arbeidarpartiet seier at ein ved eit innvandrarråd kjem direkte i kontakt med innvandrarbefolkninga og dei får påverke sakar som angår dei. Informanten seier at:

(...) Vi skulle undersøke hvordan andre kommuner drev, som har drevet lengre enn oss. Vi måtte faktisk til Stavanger. Ingen andre kommuner i Vestfold har innvandrerråd.

## **Sandefjord**

Alle informantane i Sandefjord oppfatta kommunikasjonen med IMDi som relativt positivt utanom informanten frå FrP som oppfatta den som ”noen ganger litt anstrengt”. Helse- og sosialsjefen uttrykte at dialogen med IMDi har vore ”utrolig positiv”. IMDi har mellom anna invitert til møter med kommunen, og IMDi har invitert seg sjølv til Sandefjord kommune. Helse- og sosialsjefen fortel at IMDi har gitt Sandefjord kommune gode oversiktar på statistikk og elles informert om kva som er staten sine oppgåver i forhold til det å busetje flyktningar. Flyktingtenesta har også hatt informasjonsmøte for politikarane og med hjelp frå IMDi blei det laga presentasjonar for å informere politikarane om flyktingarbeidet i kommunen. Også informanten i flyktingtenesta seier at dei har god dialog med IMDi, dette gjeldt særskild introteamet i kommunen. Informanten seier også at IMDi er behjelpelig viss det er noko ein lurar på i forhold til busetjing eller introduksjonsprogrammet. I følgje informanten er dei alltid lette å få tak i, og viss ein ringer til dei fordi ein lurar på noko ringjer dei alltid tilbake etter å ha undersøkt saka.

Ordføraren meiner også at kommunikasjonen mellom IMDi og kommunen er god, men seier også at:

de har jo sett at vi ikke har fulgt opp de anmodningene som de har kommet med når det gjelder antallet. Vi har jo av og til hatt møter med de, de har ønsket å informere formannskapet, eller i hvert fall litt bredere politisk miljø, som administrasjonen.

Informanten frå Sosialistisk Venstreparti seier at han har vore i møter med IMDi fleire gonger og at dei registrerar at Sandefjord er meir motvillig enn andre kommunar. Samstundes peikar informanten på at sjargongen i kommunen i forhold til IMDi er prega av negativitet og motvilje. Vidare seier informanten at:

(...) flertallet blander jo dette med bosetting av flyktninger med innvandringspolitikk, ikke sant. Og det er jo ikke noe direkte sammenheng her, altså, når vi blir bedt om å bosette folk som har fått opphold landet, så er jo det noe annet enn den politikken som staten kjører for å begrense antallet asylsøkere som kommer til landet, men disse tingene blandes sammen. Jeg opplever at det i Sandefjord først og fremst er en veldig negativ holdning til innvandringspolitikken i Norge generelt (...). (...) jeg har hørt mye nedsettende, kritiske ting også om IMDi og sentrale politikeres holdning til både kommunene og selvråderetten her og også innvandringspolitikken på statlig nasjonalt nivå.

Informanten frå Fremskrittspartiet seier at han opplever kommunen sin dialog med IMDi som nokre gongar ”litt anstrengt”. Informanten seier, at slik han opplever det, kjem det eit oppmodingsbrev frå IMDi og ”thats that”. Visst ikkje oppmodinga frå IMDi blir følgd opp, opplever han at et blir ein ”anstrengt” debatt mellom kommunen og IMDi samstundes som informanten oppfatta at det kunne det kome trugsar frå IMDi om å ta i mot meir enn det dei lokalpolitisk meinte var nok.

Når det gjeldt kommunikasjonen med KS er det ingen av informantane, utanom informanten frå Sosialistisk Venstreparti, som seier at dei har vore på møte med dei. Informanten frå Fremskrittspartiet seier at kommunen har hyppige møter med KS, men at han aldri har vore med på møter som gjeldt busetjing av flyktningar.

Alle informantane, utanom informanten frå FrP og i nokon grad Høgre, meiner at kommunen har eit relativt god forhold og god kommunikasjon med IMDi. Samstundes som informantane legg til at det er klart at IMDi har merka seg at kommunen ikkje tar i mot og buset dei får oppmoding om å busetje. Informanten frå Sosialistisk Venstreparti meinte at forholdet til IMDi er bra, men at det kunne bli endå betre.

Når det gjeldt den vertikale kommunikasjonen på kommunalt nivå meiner stort sett alle informantane at denne kommunikasjonen er god. I følge ordføraren er kommunikasjonen bra mellom administrasjon og politikarar. Ordføraren seier likevel at:

(...) vi hadde en sånn prosess nå for å få mer kunnskap. Det var noen politikere som sa at vi må vite mer. Det var masse ting som ble dratt opp for å vite, for å få mer kunnskap generelt sett om dette brede området, for å si det sånn fra a til å. Jeg tror mange av oss følte at i en sånn sak vi hadde om dette spørsmålet, så var det mangelfull informasjon, altså det var ikke god nok informasjon. Politikerne fikk ikke de svarene de ville, så det ble utsettelse og prøvde å jobbe litt mer med det og sånn. Det er sånn som i mange andre sammenhenger noen politikere er veldig engasjert i dette og ønsker å gå til bunns i det og andre er mer overfladiske til dette spørsmålet.

Informanten i flyktingtenesta forklarar at i Sandefjord fins det ei styringsgruppe for introduksjonsordning. Denne gruppa består av ein representant frå flyktingtenesta, NAV-leiar, Helse- og sosialsjef og representantar frå skule- og barnehageetaten. Informanten seier at dette er eit forum for å lyfte opp ting frå administrasjon og vidare til den politiske leiinga i Sandefjord. Informanten fortel at denne styringsgruppa er ”kjempesfin”.

Også informanten frå FrP syns at kommunikasjonen mellom administrasjon og politikarar er god. Informanten legg til at:

(...) om administrasjonen føler det samme, vet jeg ikke. Jeg føler i hvert fall at når et flertall har sagt noe i en sak om flyktning og innvandring så er administrasjonen lojal og følger opp og gjør det. Det er heller ikke, jeg føler heller ikke at de holder noe tilbake opplysningar på noe som helst område for oss politikere, den dialogen føler jeg er rimelig god.

På spørsmål om korleis kommunikasjonen mellom administrasjon og politikarar er i kommunen svarar informanten frå SV at det er eit problem at Sandefjord kommune berre har ein heiltidstilsett politikar og det er ordføraren, og ordføraren ligg heilt til høgre i Høgre. Fordi han er heiltidstilsett arbeidar han på rådhuset saman med rådmannen. Informanten seier at det er ingen andre politikarar i Sandefjord som er politikarar på heiltid, dei fleste har det som hobby. Dette fører til ein tett dialog mellom ordføraren og administrasjonen gjennom rådmannen. Informanten seier vidare at:

(...) i forberedelse av saksframlegg og så vidare til politisk behandling, så ser vi hvordan det blir snakket sammen her i forkant, og hvordan dette preger innstillingen til rådmannen. Det er som sagt da først og fremst flertallet som har denne dialogen som du snakker om med administrasjonen, og vi andre driver jo med dette på kveldstid og fritida vår, og har jo ikke på noen måte mulighet til å kommunisere sånn med rådmannen eller administrasjonen. Altså det blir litt skeivt.

I følge Helse- og sosialsjefen er kommunikasjonen mellom administrasjon og politikarar prega av tillit, men påpeikar at politikarane strevar med å forstå mellom anna statistikk og ordningar. Helse- og sosialsjefen seier også at det ikkje er lett å leggje fram saker slik at politikarane forstår kva som er essensen i den. I samband med eit informasjonsmøte som vart heldt for politikarane seier informanten:

Når vi hadde det informasjonsmøte med politikerne så var jo det et forsøk på å kunne svare på spørsmålene og hjelpe dem til å forstå det bedre, for det kommer mange spørsmål. De blander introduksjonsdeltakere og flyktning, den nasjonale flyktningpolitikken og hvordan porten inn til Norge skal være, det prøver de å regulere da med hvor mange de vil bosette etter anmodning fra IMDi, så jeg

tenker at mange av politikerne ikke forstår introduksjonsordningens plass i det store bildet. Det prøver jo vi å forklare, men det er vanskelig.

Sjølv om informanten seier at kommunikasjonen er god, er det problem i samband med å få politikarane til å forstå kva det eigentleg dreiar seg om. Vidare seier informanten at politikarane i Sandefjord ikkje forstår statistikken dei legg fram og at dei samanliknar ting som ikkje er samanliknbare. Informanten seier det er utfordrande når politikarane prøvar å forstå, men ikkje klarar å kople saman dei ulike omgrepa, målsettingane og ordningane. På spørsmål om avgjerslegrunnlaget flyktingtenesta har kome fram til og det politikarane vedtar stemmer overeins svarar informanten at: ”Nei. Som jeg sa, rådmannen anbefaler som regel å følge IMDi anmodning og politikerne vil ikke det i Sandefjord. De vil ta i mot mye færre. Sikre seg.” Også informanten i flyktingtenesta svarar på spørsmål om dei politiske argumenta som blir vektlagd i høve til det endelege vedtaket om å busetje flyktingar i Sandefjord stemmar med informanten sine erfaringar. Informanten svarar at:

Jeg må nesten si ja og nei. Fordi at vi hadde klart å bosatt langt flere visst det hadde vært vilje i ledelse og hos politikerne, men det er klart at det må være vilje i stor bredde på det kommunale nivå. De må jo lage arbeidsplasser til de. De må være mer velvillig på en måte. Så det handler vel mye om bevisstgjøring tenker jeg.

Den horisontale kommunikasjonen mellom Sandefjord og IMDi vart blant dei fleste informantane oppfatta som god, utanom FrP og dels Høgre. I Larvik svara alle informantane at kommunikasjonen mellom kommunen, KS og IMDi vart sett på som veldig god, og noko av grunnen til dette, peikte fleire informantar på, var at Larvik kommune har ein spesiell plass hos IMDi. Larvik kommune vart sett på som ein føregangskommune og eit førebilete for andre kommunar til oppfølging. I Sandefjord syns informantane at kommunikasjonen innetter i kommunen er bra. Samstundes peikte helse- og sosialsjefen peikte på at politikarane ikkje alltid har nok kunnskap rundt det å busetje flyktingar i kommunen og at dei manglar grunnleggjande innsikt rundt temaet. I Larvik svara alle informantane at kommunikasjonen mellom politikarar og administrasjon var svært god. Opprettinga av innvandrarrådet i Larvik visar at kommunen ser viktigheita av å ha ein god dialog med flyktingar og innvandrar i kommunen og styrkar kommunikasjonen innetter kommunen.



### 5.3.5 TREKK VED IVERKSETJINGSEININGANE

Variabelen ”trekk ved iverksetjingseiningane” undersøker korleis apparatet som handterer flyktningar og integrering i kommunen er bygd opp og organisert. Vidare kan det tenkjast at personellmessig ressursar er med på å påverke iverksetjingsprosessen som kan målast i talet på tilsette i flyktingtenesta. Variabelen rettar seg såleis både mot formelle og uformelle trekk ved ”bakkebyråkratane” i flyktingtenesta.

#### **Larvik**

I Larvik er flyktingtenesta plassert på NAV-kontoret. Introduksjonssenteret i Larvik vart oppretta i 1999 og i 2009 blei det innlemma i NAV. I introduksjonssenteret jobbar det i stor grad programvegleiarar som har det formelle ansvaret å koordinere tiltak rundt den enkelte deltakar. Før opprettinga av NAV hørte flyktingtenesta til under sosialtenesta, fysisk åtskild frå sosialtenesta, men organisatorisk under den. NAV har i dag hovudansvaret for busetjing og introduksjonsprogrammet. Larvik begynte allereie i midten av 2002 å forberede seg på introduksjonslova som vart obligatorisk for kommunane frå 2004. Då introduksjonslova tråtte i kraft i 2004, hadde allereie Larvik 1,5 år i forkant begynt å setje seg inn i denne lovgivinga og var på den måten godt forberedt på kva som skulle komme. Ved introduksjonssenteret arbeidar det 5 personar og ein leiar. Dei fem personane er fordelt slik at det er tre programvegleidarar, ein bustadvegleiar og, for augneblinken, to arbeidskonsulentar. Bustadvegleiar er i følgje bustadkontoret ansvarleg for å finne eigna bustad for deltakaren og vidare oppfølging i den nye heimen. Arbeidskonsulenten sitt arbeid er retta ut mot dei arbeidsplassane som har utplasserte deltakarar. Arbeidskonsulenten har heile tida tett oppfølging mens arbeidspraksisen heldt på. Per 9. juli 2010 var det 76 deltakarar i introduksjonsprogrammet i Larvik (Statistisk sentralbyrå 2010).

Norskopplæringa i kommunen er lagt til Larvik Læringscenter, eit føretak som er eigd av Larvik kommune. Larvik Læringscenter er organisert direkte under rådmannen, men jobbar tett med Omsorgskomiteen og Oppvekst og kulturkomiteen. Utanom norskopplæring har læringscenteret ei rekkje ulike tilbod til introduksjonsdeltakarane i kommunen. Larvik Læringscenter jobbar også i stor grad med offentlege og private bedrifter for å få praktisk språkopplæring for deltakarane. Eit døme på dette er ”Larviksposen”, der deltakarar i introduksjonsprogrammet lagar skulemat til alle ungdomsskulane i kommunen. Prosjektet har

fått finansiell støtte av IMDi og er eit samarbeidsprosjekt mellom læringscenteret og ei rekkje private og offentlege aktørar. Dette visar at flyktingtenesta ikkje berre arbeidar på tvers av einingane i kommunen, men også spelar på initiativ frå private aktørar i kommunen.

I følgje informanten i flyktingtenesta er flyktingtenesta ”(...) spredt på de ulike sektorene som har ansvar, men koordineringa av det hele ligger ved NAV”. Informanten syns denne organiseringa som er i Larvik kommune fungerer bra, og kunne ikkje tenkje seg å hatt det noko annleis eller å omorganisere det. Informanten seier at det var i tvil når flyktingtenesta vart innlemma i NAV:

(...) fordi det er en stor endring og et stort byråkrati, men vi er veldig glad for at vi er der nå. Nettopp fordi at vi skal gi en god tjeneste til brukerne våre, så er det helt nødvendig for oss å vite hva som foregår i NAV. Alle kommer i kontakt med NAV. (...) Jeg ser på introduksjonsordningen som en forberedelse til samfunnet for øvrig og da er NAV en del du ikke kommer utenom. Alle kommer vi i kontakt med NAV, en eller annen gang i livet.

Rådmannen er svært nøgd med flyktingtenesta i Larvik, og på spørsmål om korleis organiseringa av flyktingtenesta fungerer, svarar rådmannen:

Det har jo vært en av våre suksesshistorier, at de som arbeider med å integrere flyktingene har fremstått som veldig kompetent. Og det har vært troverig innad i egen organisasjon. Andre skoler, barnehager og helse har sett at disse har løst det bra, og sånn sett vært lette å samarbeide med den helhetlige løsningen av oppgaven. Samtidig som de også politisk har hatt god ”standing”, politikere som ser at dette håndterer vi. Det blir man litt stolt av (...). Det er noe psykologi i det som man ikke skal undervurdere i forhold til den politiske utfordringen det har vært å ta disse beslutningene.

## **Sandefjord**

I Sandefjord er flyktingtenesta organisert under NAV som eit eige team, direkte underlagt NAV-leiar. I høve til flyktingtenesta fins det ei styringsgruppe som består av helse- og sosialsjef, NAV-leiar, teamkoordinator frå introduksjonsteamet og representantar frå skule- og barnehageetaten. Denne styringsgruppa tar, i følgje helse- og sosialsjefen, dei prinsipielle avgjerslene i kva gjeldt introduksjonsordninga. Vidare slår helse- og sosialsjefen fast at det fins flyktingarbeid utover dette i Sandefjord, det er mange som har ein bit kvar av det arbeidet, samstundes peikar helse- og sosialsjefen på at dei ikkje har

noe overordnet seksjon som på en måte koordinerer det. (...) Vi ønsker å se en bedre koordinering og en tydeligere organisering av hele flyktingarbeidet, og mer tydelig hvem som skal ha hvilken rolle i

forhold til det. Det var tydeligere før, når vi hadde sosialkontor. Da lå det mere i kommunen, mens nå er det flyttet ned (...).

Då flyktingtenesta vart plassert på NAV-kontoret i slutten av 2008 var det mange av dei tidlegare tilsette som sa opp stillinga si. Informanten i flyktingtenesta forklarte at dei måtte byggje opp at organisasjonen på ny. Av dei tidlegare tilsette var det berre ein som vart med vidare i NAV. I introduksjonsteamet arbeidar det tre tilsette i tillegg til teamkoordinator. Dei tre andre stillingane består av to programvegleiarar og ein miljøarbeidar. I 2007 vart det på initiativ av styringsgruppa for introduksjonsordninga gjennomført ein analyse av introduksjonsordninga i Sandefjord. Analysen vart gjennomført av Mølla kompetansesenter i Bærum. Bakgrunnen for analysen var at Sandefjord ikkje hadde klart målsettinga om 70 % måloppnåing i høve til introduksjonsordninga, og det skulle gje styringsgruppa kunnskap om vidare arbeid, samt å informere rådmann og bystyret. I rapporten vart det peikt på fleire ting som kunne forbetras. Mellom anna burde samhandlinga og ansvarsfordelinga forbetras og det var, i følgje Mølla kompetansesenter, for lite fokus på arbeid i alle fasar av introduksjonsprogrammet. Ein burde følgje deltakarane tettare opp mot arbeidspraksis og at ein burde nytte seg av mogelegheita til å forlenge introduksjonsprogrammet visst ein antok at dette kunne føre personen ut i jobb eller utdanning (Sandefjord kommune 2008). Det kan virke, med utgangspunkt i helse- og sosialsjefen sine ytringar, at det framleis gjenstår arbeid på dette som vart påpeikt allereie i 2007. Likevel har Sandefjord komen opp i målsetinga om 70 % måloppnåing i høve til introduksjonsordninga, men ansvarsforholda og rollene til ulike aktørar i flyktingtenesta verkar det som ikkje det er gjort noko med.

Norskopplæringa i Sandefjord er konkurranseutsett og tildelt Folkeuniversitetet Buskerud Vestfold Telemark (heretter FUBVT). FUBVT driv Sandefjord internasjonale senter (heretter SIFU) og tek seg av deltakarane i introduksjonsprogrammet. I følgje helse- og sosialsjefen betalar Sandefjord kommune om lag fem millionar kroner for FUBVT sine tenester. SIFU har hatt visse samarbeidsproblem med NAV på grunn av endringa av flyktingtenesta sin overgang frå sosialtenesta til NAV. Samstundes som det var mange tilsette som slutta ved denne overgangen, var introduksjonsteamet dermed nøydt til å byggje opp at kompetansen i overgangsfasa. SIFU håpar samarbeidet med NAV betrar seg etter kvart som innkjøringsproblema får lagt seg. Vidare samarbeidar SIFU med andre aktørar i Sandefjord som mellom anna politiet, Sandefjord rotary og Sandefjords Blad.

Informanten frå FrP seier at slik flyktingtenesta er organisert i Sandefjord fungerer bra. Informanten seier at:

(...) når jeg ikke hører at her er det noe som skranter, så føler jeg at det går som vi har forutsatt innenfor de rammene vi har. Så er det helt sikkert mangler, det skal du ikke underslå, men ut i fra de rammene vi har, og det vi har lagt opp til og de evalueringsrapportene og tilbakemeldingane vi får, så føler jeg at det går den rette vegen.

På spørsmål om organiseringa av flyktingtenesta fungerer svarar helse- og sosialsjefen at ”den har sårbarheter i forhold til flyktingarbeidet generelt. I forhold til introduksjonsordningen på NAV-kontoret, så tror jeg at det har flere fordeler å være nær statlige virkemidler”.

Variabelen ”trekk ved iverksetjingseiningane” kan seiast å ha stor innverknad på handlingsvilja til å busetje flyktingar i Sandefjord i negativ forstand. I Larvik har det i følge informantane vore motsett, variabelen har hatt mykje å seie for den positive handlingsvilja som kommunen visar i høve til å busetje flyktingar. Flyktingtenesta i Sandefjord har lidd under overgangen frå sosialetaten til NAV, og dette har gjenspegla seg i samarbeidet med SIFU. I Larvik blir flyktingtenesta sett på av informantane som svært velfungerande, og det er eit utstrakt samarbeid både mellom offentlege og private aktørar. Sjølv om målsettingane i Sandefjord om 70 % måloppnåing i introduksjonsordninga er oppnådd, vært ikkje dette tatt som inntekt for å busetje fleire. Det Mølla kompetansesenter peikte på i analysen frå 2007, er gjeldane også i dag. I Larvik er arbeidet mellom ulike kommunale einingar som til dømes Larvik Læringscenter, NAV og ungdomsskulane i kommunen eit prov på at det er mange aktørar som er med på det kommunale flyktingarbeidet.

### 5.3.6 TIDLEGARE ERFARING MED BUSETJING OG INTEGRERING

I denne variabelen ynskjer eg å finne ut om tidlegare erfaring med busetjing og integrering har hatt innverknad på kommunen sitt busetjingsvedtak. Blir framtidig busetjing sett i samband med dei tidlegare erfaringane på dette området?

## Larvik

Når det gjeldt tidlegare erfaring med å busetje flyktningar meinte alle informantane i Larvik at tidlegare erfaringar er svært viktig for å kunne busetje i framtida. Informanten i flyktingtenesta poengterer at vedtaket i seg sjølv kanskje ikkje har så mykje å seie, men den erfaringa frå jobbinga med flyktingane har stor innverknad. Informanten seier at: ”jeg tror nok det er en stolthet i kommunen over at vi jobber og får mange ut i arbeid og utdanning. Også i det politiske miljøet”. Ordføraren er langt på veg einig og seier at:

(...) det betyr veldig mye når vi får en statusrapport i forhold til hvor mange vi har tatt i mot i forhold til det som var ambisjonen og det som var målsettingen året før. I tillegg så kommer jo ofte familiegjenforeninger, det er jo ikke hvert år vi klarer å fylle opp kvoten. Altså vi kan ha sagt ja til 50 stykker, men når året er omme så har vi klart å plassere 40. Fordi vi tar ikke i mot noen her før vi har hele apparatet på plass, altså de kommer jo ikke hit og bor i en eller annen integreringsleir. (...) Men det er klart at det er jo også en av faktorene som spiller inn når vi vurderer, og særlig i den grad det er snakk sånn som det har vært de siste årene, hvor det hele tiden har vært behov for mer enn fjorårets antall.

Også rådmannen meiner at tidlegare erfaringar med busetjing av flyktningar er viktig. Rådmannen seier med eigen ord at det ” (...) har stor betydning. Rett og slett fordi at det er det politikerne har å forholde seg til når de skal vurdere om dette er mulig eller ikke”.

Informantane frå Arbeidarpartiet og Sosialistisk venstreparti er einig med dei andre informantane om at tidlegare erfaringar på dette området er viktig. Informanten frå Sosialistisk Venstreparti peikar på at dette er ein av grunnane til at det blir fleirtal i kommunestyret kvart år når IMDi kjem med oppmodingane om å busetje. I kommunestyredokumenta frå debatten om å busetje flyktningar for perioden 2008-2010 blei det poengtert av saksutgreiar frå flyktingtenesta at:

Bosetting av 135 de neste 3 årene vil gjøre arbeidet forutsigbart og stabilt. Det gir administrasjonen mulighet til planmessig å utvikle og kvalitetssikre et mangfold i tilbudet. Ved vedtak om bosetting mindre enn 135 flyktninger i perioden 2008-2010 vil Larvik ta mindre del av den nasjonale oppgaven enn kommunen er anmodet om. Avhengig av hvor mange som bosettes må administrasjonen vurdere nedbygging av tilbudet som finnes i dag. Hvis kommunen sier nei til bosetting i perioden betyr det at Larvik ikke tar sin del av den nasjonale oppgaven. Bosettings- og kvalifiseringstilbudet må bygges ned. En nedbygging vil gi mindre mangfold til dem som allerede er bosatt” (Larvik kommune 2008).

Å redusere talet på flyktningar i kommunen ville hatt store konsekvensar på det generelle tilbudet til flyktingane i kommunen. Informantane peikar på at på grunn av at kommunen har

busettt mange, og har gode måloppnåingar, er det lettare å fatte vedtak i samsvar med IMDi sine oppmodingar.

## **Sandefjord**

I Sandefjord er også informantane samde om at tidlegare erfaringar er viktig for busetjing. Fordi kommunen har slitt med busetjing og særskild integrering over lang tid, bidrar tidlegare erfaringar ikkje til at det blir busett fleire enn det som IMDi oppmodar om.

I følgje helse- og sosialsjefen har ”det stor innvirkning, og da ser vi veldig på målprosenten. Og den er, som jeg har sagt, den er litt lei”. Ordføraren meiner også at tidlegare erfaringar har påverknad og grunngjev dette med at:

fordi vi har hatt for få som har lykket i forhold til målsettingene. Det er jo mye høyere arbeidsledighet blant mange av disse, eller alle de gruppene utenom de etnisk norske. Nå går det jo sikkert på holdninger generelt sett også i forhold til å ansette mennesker fra visse områder. Det har man sett med spesielle navn, så det går mye på holdninger.

I samband med haldningar vart det i 2004 utarbeidd ein rapport i Sandefjord ”Forslag til konkrete tiltak for å fremme integrering”. Noko av det som kom fram i denne rapporten var at haldningane til innbyggjarane måtte endrast. Blant fleire tiltak vart det fokusert på i eit møte med Sandefjords Blad<sup>19</sup> at ”en liten del av reportasjene kan sies å ha et positivt fortegn” i samband med flyktingar og at dette verka inn på innbyggjarane sine haldningar (Sandefjord kommune 2004). I samband med busetjing av flyktingar i 2010 der Sandefjord vedtok å busette 20 mens oppmodinga frå IMDi var 75, vart det i ei meiningsmåling i Sandefjords Blad konstatert at 80 % av dei spurde meinte at 20 flyktingar i året er nok (Møller 2009).

Informanten i flyktingtenesta har følgjande å seie om tidlegare erfaringar i høve til busetjing av flyktingar: ”Det tror jeg har veldig mye å si. Visst det er gode resultater så er det klart det jo også blir mer ”goodwill” i forhold til å ta i mot”. I følgje informanten frå FrP har haldninga til flyktingar moderert seg dei siste 20 åra, og blir Sandefjord endå flinkare på integrering, så vil flykting- og innvandringsdebatten dø ut. Informanten frå SV hevdar at dette har vore det politiske fleirtalet sitt argument i alle år, i tillegg til det økonomiske argumentet. Informanten seier at fleirtalet hevdar at ein må:

---

<sup>19</sup> Lokalavis i Sandefjord ([www.sb.no](http://www.sb.no)).

greie å ta vare på de [flyktningene] før vi tar i mot flere. Men så viser da ny evaluering at dette går bra, og det går faktisk bedre i Sandefjord enn i mange andre kommuner, men de nekter å gi slipp på det argumentet (...). Argumentasjonen er i stor grad den samme, helt uavhengig av hvordan det går.

Informantane i Larvik og Sandefjord er alle einige om at tidlegare erfaringar rundt busetjing av flyktningar er viktig for framtidige vedtak. Det er likevel ein vesensforskjell mellom kommunane. Mens Larvik tar tidlegare erfaringar til inntekt for å fortsette busetjinga, gjer Sandefjord det motsette. Sandefjord kommune lar tidlegare erfaringar avgrense busetjing av flyktningar ved seinare vedtak. Noko av grunnen til dette, som informantane peikar på, er at måloppnåinga har vore dårleg og at integreringa kunne vore betre.

### 5.3.7 POLITISK SAMANSETJING

Med variabelen ”politisk samansetjing” ynskjer eg å studere korleis den politiske samansettinga i kommune- og bystyre har innverknad på busetjingspolitikken. Sidan det til sjuande og sist er kommune- og bystyre som ved votering avgjer den politiske retninga ser eg denne variabelen som viktig i høve til busetjing av flyktningar.

#### **Larvik**

Ved kommunevalet i 2007 er dei tre største partia i Larvik Høgre, Arbeidarpartiet og Fremskrittspartiet. Dei har høvesvis 23,3, 22,9 og 22 % oppslutnad.

Informanten frå AP meiner FrP er det partiet som er minst villeg til å ta i mot flyktningar i Larvik. Når det gjeldt Høgre, svarar informanten frå AP at det som regel er nokre av representantane som stemmer i mot forslaget om å busetje flyktningar. Men som regel er Høgre si gruppe splitta i synet på dette spørsmålet. Det endar som regel opp med at det blir eit fleirtal frå Høgre som voterar for busetjing. I følge rådmannen har tradisjonelt sett høgresida vore meir skeptisk i høve til å busetje flyktningar, men seier at i Larvik har ein hatt ein litt utypisk situasjon. I Larvik har ein hatt borgarleg fleirtal i mange år, rådmannen seier vidare: ”Men det borgerlige flertallet har likevel vært positive, ikke nødvendigvis som flertall, men mange nok fra det flertallet har bidratt til at det har blitt flertall for å bosette det antallet som vi har gjort”. Ordføreren peikar på at den politiske samansettinga i kommunestyret ikkje har mykje å seie fordi: ”det er stor politisk enighet om at dette er et ansvar vi må ta på oss, som

veldig mange gjør med glede (...). Informanten frå SV peikar på at flyktningar blant dei fleste politikarane vært sett på som positivt for arbeidsmarknaden og ein ressurs for ein fleirkulturell kommune som Larvik. På spørsmål om kommunestyret sitt vedtak samsvarar med rådmannen si instilling svarar rådmannen:

Ja, det har det gjort de gangene jeg har lagt frem, nå må jeg ta forbehold om jeg husker riktig, men jeg mener jeg har innstilt positivt på IMDis forespørsel de gangene det har vært aktuelt (...). Og jeg mener vi alle gangene har fått politisk positivt vedtak i tråd med min instilling med noe vekslende flertall, men det har alltid vært flertall.

Også informanten i flyktingtenesta meiner at rådmannen si instilling samsvarar med det kommunestyret vedtar og peikar på at instillinga har gått gjennom i kommunestyret dei siste åra. I år kom det eit tilleggsforslag der ein skal prøve å engasjere flyktningar i vennskapsfamiliar fot å knytte nettverk med lokale innbyggjarar. Informanten seier at det er ein vilje til å delta på slike prosjekter i kommunen. På spørsmål om rådmannen si instilling samsvarar med kommunestyret sitt vedtak svarar ordføraren at:

(...) rådmannens instilling er i stor grad bygd på de anbefalingane vi får fra de etater og de seksjoner hos oss som jobber med integrering og fremmedspråklige. Så rådmannens instilling er jo bygd på basis av det og i hvert fall i de siste årene har kommunestyrets flertall (...) tatt den anbefalingen til følge.

Ved kommunestyredebatten om busetjing av flyktningar i 2008 vart det vedtatt at Larvik skulle busetje 135 flyktningar i perioden 2008 til 2010. Ved votering stemde 24 for dette vedtaket. 11 stemde i mot, av desse var 8 frå FrP mens dei 3 andre var frå Høgre. Ved debatten om busetjing av flyktningar i 2010 stemde 26 for å busetje 75 flyktningar. 9 stemde i mot, 8 frå FrP og 1 representant frå Høgre. Dette stemmer i stor grad med det informantane seier, men visar at dei to siste gongane dette har vore oppe i kommunestyret at Høgre har redusert noko av motstanden mot å busetje flyktingar. I 2000 fekk Larvik oppmoding om å busetje 100 flyktningar i perioden 2001 til 2003. Kommunestyret gjekk nesten samrøystes inn for at det ikkje skulle busetjast nokon i 2001. Kun KrF gjekk inn for å etterkome UDI si oppmoding, Venstre gjekk inn for å busetje 50. Grunngevinga til dei andre partia vart tatt på anbefalinga til administrasjonen at mellom anna kapasiteten i bustadmarknaden var sprengd. Gruppleiar for Arbeidarpartiet uttalte i samband med saka til Østlandsposten at:

Personlig har jeg full forståelse for administrasjonens syn. Man ber om utsettelse i ett år fordi blant annet boligmarkedet er sprengt. Jeg vet det gjøres en kjempejobb fra kommunens side når det gjelder flyktninger i Larvik, og nå skjønner jeg at det kan gå på kvaliteten løs, hvis det ikke blir en liten pause, og det må jeg lytte til (Sandmoe 2000).



Sjølv om det vart gjort vedtak om å ikkje busetje i 2001, vart det likevel busett 28 flyktningar i følge IMDi. Dei neste års vedtaka var meir optimistiske, men Larvik klarte likevel ikkje å følge opp å busetje det dei hadde vedteke politisk. Etter dette har Larvik i stor grad vedteke det som IMDi har oppmoda om.

I Larvik har noverande ordførar frå Høgre hatt ordførarembetet sidan kommunevalet i 1999. Som vist i kapittel 4 har den ikkje den politiske samansetjinga i kommunestyret har endra seg i nokon stor grad frå valet i 1999. Larvik reduserte talet på representantar i kommunestyret i 2003 frå 53 til 35. Det kan verke som at det er beskrivande for Larvik kommune sitt kommunestyre at det er ingen parti som har eit naturleg fleirtal. Partia er nøydt for å samarbeide for å få fleirtal i saker og det ber preg av å være stor vilje til samarbeid i busetjingsspørsmål. I dei to påfølgjande vala har ikkje den relative fordelinga av representantar endra seg mykje. Høgre gjekk noko tilbake i 2003 då Larvikslista kom sterkt inn med åtte representantar i kommunestyret. Ved valet i 2007 fekk ordføraren i Larvik heile 1.000 slengarar frå folk som stemde på andre parti.

## **Sandefjord**

Ved kommunevalet i 2007 var dei tre største partia i Sandefjord Høgre, FrP og Arbeidarpartiet. Høgre og FrP har eit klart fleirtal i Sandefjord med heile 62,5 % av stemmane. Arbeidarpartiet som er det tredje største partiet har ei oppslutning på 17 %.

I følge informanten frå flyktingtenesta har den politiske samansetjinga i kommunen innverknad på busetjing av flyktningar. På spørsmål om kva slags betyding den politiske samansetjinga svarar informanten: ”Ja, jeg tenker det. Det er en Høyre-styrt kommune her. Og jeg hører i hvert fall det ute i kommunen at det har betydning. De [Høyre] tenker vel mer på økonomi”. I følge ordføraren har dette heilt klart innverknad på vedtak om busetjing og legg til at ” (...) høyresiden er jo tradisjonelt mer restriktive enn venstresiden”. Informanten frå FrP seier at:

Det er klart det betyr en del ut i fra politiske prioriteringar for øvrig, så jeg tror nok det er forskjell, du vil oppleve forskjellige kommuner på hvilke politiske flertall som styrer de forskjellige kommunene, men også når det gjelder mottak av flyktninger. Vi ser jo det av debattene i Sandefjord en klar høyre-venstre akse forskjell, altså borgerlig ikke-borgerlig på hvor mange vi skal ta i mot.

Ved oppmoding om busetjing av flyktningar i perioden 2005 til 2007 var rådmannen sin instilling at Sandefjord skulle ta i mot 35 flyktningar kvart år gjennom desse tre åra. Mindretalspartia SV, Krf, V og Ap stemde for at kommunen skulle ta i mot 35 flyktningar årleg i tillegg til familiesameinte. Det politiske fleirtalet bestående av Høgre og FrP stemde i mot dette og det vart vedtatt at kommunen skulle busetje inntil 35 flyktningar per år, inkludert familiesameining. Avtalen kommunen laga med UDI vart då å busetje i gjennomsnitt 20 flyktningar per år pluss familiesameining. I 2007 kom det oppmoding frå IMDi om å busetje 50 flyktningar. Sandefjord hadde ein avtale med IMDi om å busetje 35 også i 2007, dette var IMDi klar over, men oppmoda likevel kommunen å ta i mot 15 ekstra. Dette vart ikkje innfridd med rådmannen sine ord:

(...) rådmannen kan ikke se at det er fremkommet nye argumenter eller at det foreligger vesentlige endringer i situasjonen siden vedtaket ble fattet [jf. vedtak for 2005-2007]. Rådmannen forutsetter derfor at anmodningen ikke skal imøtekommes (...) (Sandefjord kommune 2007).

Det vart ikkje vedtak om å ta i mot dei 15 ekstra, men avtalen med IMDi som var inngått i 2005 vart framhaldt av det politiske fleirtalet, Høgre og FrP.

I 2008 oppmoda IMDi Sandefjord å ta i mot 135 flyktningar over ein treårs periode. Det politiske fleirtalet i bystyret vart samd om å busetje 20 flyktningar per år i perioden 2008-2010, i tillegg familiesameining. I 2009 vart Sandefjord oppmoda til å busetje 50 flyktningar, 30 fleir enn bystyret politisk vedtok i treårsavtalen med IMDi i 2008. Også denne gongen vart det fatta vedtak at Sandefjord ikkje skulle imøtekoma IMDi si oppmoding om å busetje ytterlegare 30 flyktningar. Det vart vedteke at fem av flyktningane skulle være einslege mindreårige. I 2010 fekk Sandefjord oppmoding frå IMDi om å busetje 75 flyktningar, ei auke på 55 frå avtalen gjeldane frå 2008. I denne debatten vart det vist til vedtaket frå 2009, om at det ikkje var nye argument som peikte på at Sandefjord burde gjere om det allereie fatta vedtaket.

Informantane i Larvik er samde i at den politiske samansettinga i kommunen ikkje er viktig i høve til busetjing i kommunen. I Sandefjord er oppfattinga ein litt annan, og det blir i stor grad lagt vekt på at det er Høgre og FrP som ”styrar” kommunen. I Larvik blir peikt på at det er ei politisk vilje for å busetje. I Sandefjord vart det vektlagd at fleirtalet blant politikarane fyrst og fremst vil ta betre vare på dei flyktningane som allereie er i kommunen. Det peikast på at måloppnåinga ikkje er ideell for å ta i mot fleir enn det som fleirtalet meiner er forsvarleg. I Larvik kan ein seie at det er politisk konsensus om å busetje det IMDi oppmodar

om å busetje. I Sandefjord er det klare forskjellar mellom posisjon og opposisjon og det er tydeleg at variabelen har hatt innverknad på kommunen sine busetjingsvedtak.

### 5.3.8 LOKAL DEBATT

Med variabelen ”lokal debatt” ynskjer eg å undersøkje korleis den lokale debatten rundt busetjing av flyktningar går føre seg. Eg vil studere debatten med utgangspunkt i media, og vil derfor ta føre meg lokalavisene i dei to kommunane. Debatten rundt busetjing av flyktningar vil verte studert gjennom Østlandsposten og Sandefjords Blad.

#### **Larvik**

I Larvik er det etter måten lite debatt og få sakar som pregar lokalavisa i høve med busetjing av flyktningar. Når det fyrst står skrive noko om dette temaet er det i all hovudsak vinkla frå ei positiv side. Nyhendesakene ber ofte preg av å være fokusert på integreringsfremjande suksesshistorier der kommunen har fått tilslag på økonomiske midlar frå IMDi. Då Larvik i 2000 gjorde vedtak på å stogge busetjinga i 2001 var det i Østlandsposten berre tre artiklar som tok opp dette. Av dei meir kritiske artiklane til busetjing av flyktningar tar dette utgangspunkt i politiske parti som har stemd mot vedtak om å busetje flyktningar. Ved gjennomlesing av avisartiklar frå år 2000 og fram til i dag er FrP det partiet som er mest i mot busetjing av flyktningar i Larvik. FrP brukar økonomiske argument i debatten og i ein artikkel frå 2008 var argumentet at: ”staten prøver å velte kostnadene for flyktningene over på kommunen. Det godtar vi ikke, og sier derfor nei til 45 nye flyktninger årlig (...)” (Møller 2008). Også Høgre har uttrykt ein viss skepsis til busetjing av innvandrarar. I motsetnad til FrP er ikkje heile partigruppa til Høgre samstemd. Det er nokon ”utbrytarar” som mellom anna støtta forslaget til FrP ovanfor om å ikkje ta i mot flyktningar. Dei vart nedstemd i kommunestyret.

Eit døme på eit ”vinglete” Høgre i Larvik var i samband med oppmoding om busetjing av flyktningar for 2008-2010. Høgre sin representant i omsorgskomiteen , Øyvind Heyn, gjekk ut i Østlandsposten og stilte spørsmålet om ”hvorfors skal Larvik kommune bli belastet for en så stor utgiftspost og ta i mot så mange flyktninger i forhold til andre kommuner i Vestfold? Rådmannen hadde på førehand innstilt på å ta i mot 135 flytkningar i treårsperioden. Heyn

etterlyste manglende saksopplysningar i saka som mellom anna rekneskap og statistikk over kor mange flyktningar andre kommunar i Vestfold busette. Heyn kommenterte at:

For meg er ikke dette et regnestykke som sier at dette er vel og bra. Jeg føler meg sikker på at det er en del vanskeligheter knyttet til å ta imot flyktninger. De siste ti årene har Larvik tatt imot flere flyktninger enn de andre vestfoldkommunene. Jeg føler at vi har ansvar og jeg vet at Larvik kommune har et veldig bra mottaksapparat (Ringnes 2008).

Likevel påpeikte Heyn at han i utgangspunktet var positiv til vedtaket. På spørsmål frå Heyn om kva som var konsekvensane ved ei eventuell halvering av talet på flyktningar svarta administrasjonen sin representant: ”man blir nødt til å legge ned tilbud og tjenester som finnes i dag, som eventuelt vil ta lang tid å bygge opp igjen dersom man et annet år velger å ta inn flere flyktninger” (Ibid.).

## **Sandefjord**

Busetjing av flyktningar i Sandefjord er prega av stor debatt kvar gong IMDi oppmodar kommunen om å ta i mot flyktingar. Beskrivande for debatten i Sandefjord er at den er identisk kvart år. Nyhendesakene ber ofte preg av å fokusere på opposisjonen sin kritikk av Høgre og FrP. Samstundes er ofte ordføraren i Sandefjords Blad og er frustrert over at IMDi kjem med oppmodingar ut over det kommunen har avtalt på førehand. Dei fleste av artiklane er vinkla ut frå ei negativ side. Det er i hovudsak politkarane i kommunen som er i media og uttalar seg om busetjingsspørsmålet. I 2009 då Sandefjord vart oppmoda om å busetje 75 flyktningar for neste år sa ordføraren i Sandefjords Blad at: ”innvandringspolitikken er kommet helt ut av kontroll. Regjeringens asyl- og flyktningpoltikk er naiv (...)” (Møller 2009). I følgje artikkelen er ordføraren av den oppfatting:

at integreringen av flyktninger som allerede er bosatt i Sandefjord, må bli bedre før kommunen sier ja til å bosette flere. Det dreier seg i første omgang om å skaffe utdanning og jobb (...). Et viktig argument mot at Sandefjord skal ta i mot flere enn de 20 neste år som bystyret tidligere har sagt ja til, er (...) den økonomiske belastninga kommunen vil bli påført (Ibid.).

Også FrP har markert seg kritisk til å busetje det som IMDi har oppmoda om. I samband med at IMDi oppmoda Sandefjord om å ta i mot 50 flyktningar i 2007 var leiar for helse- og sosialutvalet, Vidar Andersen, frå FrP i Sandefjorda Blad og argumenterte for at Sandefjord ikkje burde ta i mot fleire flyktningar fordi:

Ut i fra de økonomiske rammene og utfordringene kommunen sliter med bør vi si nei til å motta flere flyktninger enn det vi allerede har sagt ja til. Jeg er redd for at å si ja til 50 nye flyktninger blir å si ja til 50 nye sosialklienter (Rowe 2006).

Argumentasjonen frå det politiske fleirtalet er stort sett det same frå avisartiklane frå Sandefjords Blad som strekk seg tilbake til år 2000. Ved gjennomlesing av avisartiklar i ein ti års periode fram til i dag er det Høgre og FrP som er mest i mot busetjing av flyktningar i Sandefjord. Opposisjonen er også kvar gong IMDi oppmodar om å busetje i media og kritiserar Høgre og FrP for ikkje å ta sitt del av ansvaret for å busetje flyktningar. Opposisjonspartia meiner at Sandefjord har plikt til å ta i mot flyktningane i kommunen, og at det er viktige humanitære aspekt ved å busetje dei. Til dømes gjekk SV og AP ut i Sandfjords Blad i samband med busetjinga i 2009 og skulda det politiske fleirtalet for medviten å ha ei dårleg integrering. SV-politikaren, Frode Anmarkrud, grunnjev synet sitt med:

min påstand er at det politiske flertallet ønsker å ha en dårlig måloppnåelse på integrering av flyktninger, for å kunne beholde argumentet mot å bosette flere flyktninger (...). Anmarkrud begrunner sin påstand om at det politiske flertallet ønsker en dårlig integrering, med et eksempel fra da et konkret tiltak for å bedre integrering ble nedstemt i 2007 (Henriksen 2008).

Også AP sin representant, Morten Istre, er einig med SV-politikaren sitt resonnement og legg til:

Høyresiden bruker argumentet om at de vil ta seg av dem som har kommet hit, framfor å ta imot nye flyktninger (...). Istre ser det paradoksale i at høyresiden gjentatte ganger stemmer ned tiltak som kan bedre situasjonen for dem som allerede er bosatt her. Det som skjer nå, er at Sandefjord skyver ansvaret over på andre kommuner, for dette gjelder jo flyktninger som skal bosettes i en kommune uansett (...) (Ibid.).

Så seint som i oktober 2010 gjekk representanten frå SV, Frode Anmarkrud, ut i Sandefjords Blad og skulda Høgre og FrP for fordommar og framandfrykt mot flyktningar. SV-representanten tok opp spørsmålet kvifor Larvik klarar å ta i mot ”over dobbelt så mange flyktninger som Sandefjord?”. Svaret var i følge Anmarkrud at det er ei

manglende evne og vilje blant de borgerlige partiene i Sandefjord til å se det positive flyktninger kan bira med. Dessuten fordommer og fremmedfrykt hos Høyre og Fremskrittspriet, som styrer byen gjennom sitt flertall (...). Det er mange kulturforskjeller mellom folk i Larvik og Sandefjord. Larvik er mer sosialt bevisst (Møller 2010).

Det er mange døme rundt debatten om busetjing av flyktningar der Høgre og FrP står i mot SV, AP, V, SP og KrF i synet på om kommunen skal imøtekoma IMDi sine oppmodingar.

Debatten er i stor grad prega av dei same argumenta kvart år, og det er dei same politiske kreftene som står i mot kvarandre. I Larvik er debatten rundt busetjing av flyktingar omtrent fråverande i media. I Sandefjord er saka ein heilt annan, og det er stor debatt kvar gong IMDi har oppmoda kommunen om å busetje. Om det står skrive noko i Østlandsposten i Larvik er det stort sett nyhendeartiklar der det går fram at Larvik har busett i tråd med IMDi sine oppmodingar eller ”gladhistorier” rundt integreringstiltak. Nokre gongar har det vore skrive om FrP som er det partiet i Larvik som er mest skeptisk til busetjing av flyktingar samt nokre representantar frå Høgre, men det er minimalt. I Sandefjord er debatten i stor grad delt inn i to blokkar med partia i posisjon på den eine sida, og partia i opposisjon på den andre. Mens ein i Larvik fokuserar på at det er ei plikt kommunen har, både overfor statlege myndigheiter og for flyktingane ved det humanitære aspektet, blir det i Sandefjord fokusert på økonomiske faktorar og måloppnåing frå partia i posisjon. Opposisjonspartia peikar i større grad på humanitære faktorar og den plikta kommunen har ovanfor statlege myndigheiter til å busetje sidan flyktingane allereie har fått opphaldsløyve. Når det gjeldt lesarinnlegg i avisene frå innbyggjarane i kommunane er det lite i begge kommunane, men noko meir i Sandefjord enn i Larvik. Debatten i avisene blir i stor grad ført i pennen av politikarar. Når det gjeldt Steen (2009) sine ulike typologiar kan ein seie at FrP i Larvik argumenterar med ein avvisande instrumentell argumentasjon mot busetjing av flyktingar ved å vise til økonomiske utfordringar for kommunen. Dei resterande partia kan seiast å gå under imøtekomande symbolsk fordi argumenta er tufta på solidaritet og ei pliktkjensle. I Sandefjord er Høgre og FrP dei partia som brukar avvisande instrumentell argumentasjon ved å i stor grad argumentere mot å busetje flyktingar på bakgrunn av økonomiske tilhøve, arbeidsmarknad og sekundærttilflyttarar. Opposisjonspartia argumenterar for busetjing av flyktingar ved imøtekomande symbolsk og imøtekomande instrumentell fordi flyktingane kan sjåast på som ein ressurs for kommunen å bruke.

## 6. ANALYSE

### 6.1 Innleiing

Problemstillinga for oppgåva var: *Korleis kan den lokale politiske prosessen forklare forskjellane i busetjingsvedtaka i Larvik og Sandefjord?*

I dette kapitlet vil eg drøfte og svara på oppgåva si problemstilling samt knytte dei to kommunane sine busetjingsvedtak opp mot oppgåva sitt teoretiske utgangspunkt.

Kapitlet startar med å vise kva som har vore dei viktigaste forklaringsvariablane for Larvik og Sandefjord og kvifor dei har hatt betydning. Vidare vil eg ta føre meg kva som ikkje kan forklare ulike busetjingsvedtak i dei to kommunane, samstundes som vil eg sjå på faktorar som har hatt betydning. Til sist vil eg drøfte funna opp mot dei teoretiske hovudretningane og vurdere kva som er best eigna til å forklare kommunane sin politikk, nedanfrå og opp eller ovanfrå og ned tilnærminga. Samstundes vil eg ta føre meg kvar kommunane plasserar seg i busetjingsspørsmålet i høve til grad av semje og grad av endring.

### 6.2 Faktorar som forklarar Larvik sine busetjingsvedtak

I Larvik er det variablane: ”statlege tilskott”, ”tidlegare busetjing”, ”trekk ved iverksetjingseiningane” og ”strukturelle og økonomiske tilhøve” som har hatt størst betydning for busetjingsvedtaka i kommunen. Det er viktig å peike på at dei to variablane: ”trekk ved iverksetjingseiningane” og ”tidlegare busetjing” heng tett saman i Larvik. Eg forklarar variablane kvar for seg.

Det skal påpeikast at Larvik kommune ikkje hadde variablar som peikte seg klart ut som ”hovudforklaringa” i høve til busetjingsvedtaka. Dette kan sjølvsagt tilskrivast at kommunen har busett i tråd med IMDi sine oppmodingar i ei årrekke. Inntrykket ein sit att med er at i Larvik verkar argumenta for å busetje flyktningar som sjølvsagte, både hjå politikarar og

administrasjon. Det er likevel mogeleg å peike på forklaringsvariablar som har høgare forklaringskraft enn andre.

Variabelen ”statleg tilskott” er viktig i Larvik kommune, men det kan seiast at integreringstilskottet er ein føresetnad for å busetje, snarare enn eit incentiv. Alle informantane i Larvik peikte på at kommunen har dårleg økonomi, men at dette argumentet ikkje har vorte brukt for å ikkje ta i mot IMDi sine oppmodingar. Det vart likevel peikt på at det er integreringstilskottet som driftar heile flyktingtenesta i kommunen og informantane hadde ei oppfatning om at dette tilskottet dekkja dei utgiftene som integreringstilskottet tok sikte på å dekkje dei fem fyrste åra av busetjingsprosessen.

Når det gjeldt dei strukturelle trekk dreiar forklaringsfaktoren seg rundt ”bustadsituasjonen” i kommunen. Det vart av informantane peikt på at tilgjengelege bustadar er den viktigaste faktoren for at ikkje Larvik klarar å busetje i eit høgare tempo. Det har også vore framme i debatten at bustadmarknaden i Larvik er ”under press” frå det desentraliserte asylmottaket og frå den nyoppretta politihøgskulen. Det vart også hevda at bustadsituasjonen satt ein stoppar for å kunne busetje ut over det talet IMDi oppmodar om. Dårlig organiserte bustadføretak i Larvik kan også forklare noko av problemet med å klare å skaffe nok bustadar. Det er for tida planar om å slå saman fem av bustadføretaka for å lette på koordineringa mellom desse. Samstundes er konsekvensen av mangel på bustadar at ein må busetje vaksne i kollektiv som Larvik har eit prøveprosjekt på frå og med oktober 2010. Det ligg også inne midlar frå regjeringa til bustadbygging i Larvik på 11,5 millionar kroner, slik at informantane var optimistisk med tanke på framtidig busetjing. Bustadsituasjonen var også argumentet i mot busetjing då kommunen i 2000 vedtok at ein måtte ha eit ”pusterom” i busetjing. Dette er ein av få gongar Larvik ikkje har vedteke politisk å busetje IMDi si oppmoding.

”Trekk ved iverksetjingseiningane” har også hatt innverknad på busetjingsvedtaka til Larvik og ”spelar på lag” med variabelen ”tidlegare busetjing”. I Larvik har flyktingtenesta ei lang historie med å busetje, og flyktingtenesta i kommunen har bygd opp god kompetanse på dette feltet. Flyktingtenesta er spreidd rundt på ulike sektorar i kommunen, men det er NAV som har den koordinerande rollen for arbeidet. NAV har hovudansvaret for busetjing og introduksjonsprogrammet. Norskopplæringa er lagt til Larvik læringscenter, eit kommunalt føretak heileigd av Larvik kommune, direkte under rådmannen. I følgje informantane fungerer flyktingtenesta i kommunen svært godt, og mykje av grunnen til det er at kommunen var tidleg ute med å opprette introduksjonssenter. Dette vart oppretta i 1999 og



lagt inn under NAV i 2009. Tidlegare låg flyktingtenesta organisatorisk under sosialetaten, men var fysisk åtskilde. Informantane meiner at flyktingtenesta fungerer godt og er solid organisert, og ordføraren beskriv det som ein suksesshistorie for kommunen. Ein viktig faktor for flyktingtenesta i Larvik er at ein var tidleg ute med å implementere introduksjonslova alt før den vart gjort obligatorisk for kommunane. Allereie i 2002 hadde tilsette i flyktingtenesta opplæring kring introduksjonslova som ikkje vart heimla i lov før 2004. Dette gjorde overgangen meir smidig og hindra fråver av problem i startfasen. Fordi Larvik har eit velfungerande apparat for å ta i mot flyktingar, blir terskelen for å busetje flyktingar låg. Bakkebyråkratane kan seiast å ha ei stor rolle i Larvik fordi politikarane har stor tillit til dette systemet og det arbeidet flyktingtenesta gjer. Handlefridomen til bakkebyråkratane blir dermed stor fordi flyktingtenesta både har administrativ så vel som politisk tillit. Den hierarkiske strukturen i iverksetjingseiningane er dermed låg, slik at bakkebyråkratane har stor innverknad gjennom rådmannen sitt forslag til politisk behandling i kommunestyret. I introduksjonssenteret er det fem tilsette og ein leiar.

Variabelen ”tidlegare busetjing” heng saman med ”trekk ved iverksetjingseiningane” og har forklaringskraft på busetjingsvedtak til Larvik. Alle informantane var einige i at tidlegare erfaringar med busetjing var viktig for å kunne busetje i framtida. Den gode kompetansen rundt busetjing av flyktingar gjer seg gjeldane også under denne variabelen. Informantane ber alle preg av at flyktingtenesta er noko politikarar og administrasjonen i Larvik er stolt over. Den gode måloppnåinga og den gode kompetansen som flyktingtenesta sit inne med er faktorar som gjer at det er mindre vanskelig for politikarane og tilsette i administrasjonen å seie nei. Vidare vart det i saksframlegga frå rådmannen til kommunestyre peikt på at ei nedskjering i talet på busetje vil kunne føre til konsekvensar i flyktingtenesta i form av talet på tilsette. Kompetansen flyktingtenesta i Larvik ville med andre ord kunne blitt bygd ned. Dette ville igjen få konsekvensar om Larvik eit år skulle vedta å busetje fleir enn ein har personellmessig tilgong på. Ein kan seie at det er lettare å busetje fleire over tid, enn å busetje vekselvis mange og få.

### 6.3 Faktorar som forklarar Sandefjord sine busetjingsvedtak

I Sandefjord er det variablane: ”politisk samansetjing”, ”strukturelle og økonomiske tilhøve” og ”statleg tilskott” som best forklarar busetjingsvedtaka i kommunen. Men også ”trekk ved

iverksetjingseiningane” og ”tidlegare busetjing” kan forklare delar av handlingsvilja, likevel er det dei 4 fyrste variablane som har størst forklaringskraft. I Sandefjord var det lettare å peike ut dei variablane som hadde størst innverknad på handlingsvilja. I Sandefjord er det ”politisk samansetjing”, ”strukturelle økonomiske tilhøve” og ”statleg tilskott” som har aller mest å seie. Dei andre variablane er medverkjande, men hovudforklaringa kan tilskrivast dei tre fyrste variablane.

Variabelen ”politisk samansetjing” er den viktigaste variabelen og har stor innverknad på busetjingsvedtaka i Sandefjord. Ved kommunevalet i 2007 fekk Høgre og FrP 62,5 % oppslutning, og det er desse to partia som samarbeidar i bystyret. Av 39 representantar i bystyret har Høgre og FrP 25 plassar, opposisjonen har dei resterande 14. Det har vore borgarleg fleirtal i Sandefjord i mange år og dette speglar voteringar i bystyret rundt busetjing av flyktningar. Dei siste åra er det som regel kun Høgre og FrP som har vore negativt innstilt til IMDi sine oppmodingar om å busetje flyktningar. Sjølv om ikkje dei har sagt kategorisk nei til einkvar oppmoding, har som regel talet på kor mange som skal busetjast alltid vorte nedjustert. Alle informantane meiner at den politiske samansetjinga har stor innverknad på kva slags utfall det politiske vedtaket om busetjing får i kommunen. Informanten frå FrP og ordføraren peikar på at det er eit tydeleg skilje mellom dei borgarlege og sosialistiske partia i Sandefjord og legg til at høgresida er meir restriktive enn partia på venstresida. Ved den siste oppmodinga frå IMDi der kommunen vart beden om å ta i mot fleire flyktningar enn det som var inne i avtalen med IMDi brukte Høgre og FrP fleirtalet til å droppe debatten rundt busetjing av flyktningar. Grunnen til dette var at dei meinte at det ikkje var kome nye opplysningar som satt saka i eit annleis lys i høve til det som allereie hadde vorte vedtatt, og at det ikkje var aktuelt å auke talet på flyktningar. Dette skapte stor frustrasjon hjå partia i opposisjonen som følte seg overkøyrd av fleirtalet i saka. Sjølv om dette i og for seg var legitimt, kokte spørsmålet ned til ein verdidebatt der opposisjonen peikte på at det er visse reglar eit fleirtal må følgje ovanfor mindretalet. Den politiske samansetjinga er den variabelen som har størst forklaringskraft i Sandefjord, men pensar også inn på variabelen ”strukturelle og økonomiske tilhøve” slik at desse to variablane heng tett saman.

Dei strukturelle og økonomiske tilhøva i kommunen er sentrert rundt den generelle økonomiske situasjonen, sekundærtilflyttarar og arbeidsmarknaden i kommunen. Alle informantane utanom SV-politikaren meiner at sekundærtilflytting har stor betydning for talet på flyktningar som blir busett. Det blir peikt på at Sandefjord er ein kommune som ligg nært Oslo-området og er slik sett ein naturleg tilflyttingskommune. I følgje tal frå Statistisk

sentralbyrå var nettoinnflyttinga blant flyktningar til Sandefjord mellom 2004 til 2008 i årsgjennomsnitt 18. Sandefjord hadde såleis ein topp i 2005 med 30 tilflyttarar og lavast i 2007 med 10 personar. Det var tydeleg at informantane meinte at sekundærttilflyttarar påverkar det politiske vedtaket for kor mange flyktningar Sandefjord tar i mot totalt sett. Det er også slik at Sandefjord har fleire sekundærttilflyttarar enn Larvik og er slikt sett eit argument som verkar å ha rot i røynda.

Når det gjeldt arbeidsmarknaden meiner informantane at dette har innverknad på busetjinga i kommunen. Informanten frå FrP meiner at dette er ei stor utfordring i kommunen akkurat no. Informanten skulle ynskje at det private næringslivet kunne tatt større ansvar med å tilby flyktningar praksisplassar. Samstundes er arbeid nykkjelen til integrering, slik at det er lett å komme inn i ein vond spiral dersom det er lite arbeid tilgjengeleg. Alle informantane visar til at Sandefjord har ein av dei kommunane i Vestfold med høgast arbeidsløyse. Argumentet om høg arbeidsløyse i Sandefjord er reelt, og tal frå Statistisk sentralbyrå visar at Sandefjord har nest høgast arbeidsløyse i Vestfold med 3,7 % i 2009, berre ”slått” av Horten kommune med 0,1 prosentpoeng. Helse- og sosialsjefen poengterar at politikarane i Sandefjord med ein gong blir skeptisk til busetjing av flyktningar når arbeidsløysa i kommunen stig. På landsgjennomsnitt ligg arbeidsløysa på 2,7 %.

Variabelen ”strukturelle og økonomiske tilhøve” inneheldt også kommunen sin generelle økonomi, og her er det tydeleg motsetnadar blant informantane. Ordføraren og informanten frå FrP meiner at den generelle økonomien har stor betydning. Dei hevdar at Sandefjord kunne vore mykje betre til å busetje dersom økonomien var betre og legg til at haldningane i kommunen også kunne vore annleis om dei såg at kommunen hadde hatt råd til å busetje. På den andre sida meiner informanten frå SV, helse – og sosialsjefen samt informanten frå flyktningtenesta at argumentet om dårleg økonomi ikkje har mykje å seie, det burde i vert fall ikkje ha det. Mens informanten frå SV peikar på at busetjing av flyktingar vært dekkja frå statleg hald, oppfattar helse- og sosialsjefen at det politiske fleirtalet tenkjer meir på økonomi enn på humanitære verdiar. Også informanten frå flyktningtenesta meiner at argumentet om dårleg økonomi er feilslått.

Når det gjeldt variabelen ”statleg tilskott” er alle informantane einige om at dette er viktig for at Sandefjord i det heile tatt buset flyktningar. Ordføraren seier det er viktig at integreringstilskottet faktisk dekkjer dei utgiftene kommunen får ved å busetje. Helse- og sosialsjefen i kommunen meiner at det ikkje alltid er samsvar mellom det

integreringstilskottet dekkjar og kostnadane av dei gruppene av flyktningar ein busett. Det burde vore betre støtteordningar til menneske som har større behov for oppfølging. Mens informanten frå SV meiner at integreringstilskottet er stort nok slik det er, meiner dei fleste andre informantane at integreringstilskottet ikkje er nok for å dekkje dei faktiske utgiftene.

Variabelen ”lokal debatt” har i stor grad vore driven av politikarar i kommunen. Debatten kan seiast å være ei forlenging av debatten i bystyret fordi også i mediedebatten er det tydeleg at det politiske fleirtalet er skeptisk til busetjing mens opposisjonspartia er meir positive. Mens Høgre og FrP la vakt på det strukturelle forklaringsfaktorar på kvifor Sandefjord ikkje kan møte IMDi sine oppmodingar, argumenterar opposisjonspartia for at det kommunen har ei plikt og eit ansvar for å ta i mot flyktningane samstundes som dei er ein ressurs for kommunen. I følge Steen (2009) sine dimensjonar kan ein slå fast at Høgre og FrP brukar argument som er avvisande instrumentell, mens opposisjonspartia brukar argument som ber preg av imøtekommande symbolsk og dels instrumentell jamfør ressurs for kommunen. Sjølv om ikkje det av avisartiklane går fram at lokalbefolkninga har engasjert seg mykje, har Høgre og FrP store delar av Sandefjord sine veljarar bak seg. Slik det går fram av ”SB-tinget” i Sandefjords Blad er 80 % av dei som stemde einig med Høgre og FrP om at inntil 20 flyktningar i året er nok. Sjølv om ikkje dette er noko vitskapeleg spørjeundersøking gir det i alle fall ein peikepinn. Sidan lokalbefolkninga berre i liten grad deltek i debatten kan det tenkjast at mesteparten av innbyggjarane i Sandefjord er fornøgd med den busetjingspolitikken som blir førd i kommunen. Måten å vise det motsette er sjølv sagt ved val, men Høgre og FrP har sidan 1999 hatt fleirtal i Sandefjord slik at å opne for fleire flyktningar kan tenkjast å ramme Høgre og FrP ved neste val.

Også variabelen ”tidlegare erfaringar” har hatt innverknad på busetjingsvedtaka i Sandefjord. Ordføraren seier at noko av grunnen er at det er få av flyktningane som har lukkast i høve til måloppnåinga kommunen har sett seg, og tenkjer spesielt på høg arbeidsløyse blant flyktningane. Også helse- og sosialsjefen seier at politikarane har ein tendens til å leggje stor vekt på målprosenten ein har mellom anna i høve til introduksjonssenteret. Dette har førd til at politikarane har vegra seg for å ta i mot fleire. Blant dei tilsette i administrasjonen vart det peikt på at politikarane tok for mykje omsyn til måloppnåingar og talmateriale som grunnlag for kor god integreringa er i kommunen og indirekte kor mange flyktningar som skal busetjast. Få flyktningar i introduksjonsprogrammet gjer at enkelttilfelle gjer store utslag på statistikken.

”Trekk ved iverksetjingseiningane” er også ein variabel som har forklaringskraft på busetjingsvedtaka i Sandefjord. Flyktingtenesta har i overgangen frå helse- og sosialetaten til NAV vorte skadelidande. Grunnen til dette var i fyrste omgang at det var ei rekkje tilsette som slutta då flyktingtenesta gjekk inn i den nye ordninga. Informanten frå flyktingtenesta fortel at ein måtte byggje opp kompetansen på ny. Sjølv om det blant informantane er delte meiningar om korleis flyktingtenesta fungerer i dag, peikar helse- og sosialsjefen, øvste leiar for flyktingtenesta, at den manglar ein overordna seksjon som koordinerar arbeidet og ein meir tydeliggjering av arbeidet og fordeling av rollar. Dette vart også påvist av Mølla kompetansesenter sin rapport frå 2007. Samstundes har det vore samarbeidsproblem mellom SIFU og NAV grunna overgangen frå helse- og sosialetaten. Det er også eit trekk ved bakkebyråkratane at dei ikkje alltid er einige med argumenta som det politiske fleirtalet brukar. Dette er kanskje ikkje unaturleg sidan det er ”jobben deira” og dei er opptatt av å hjelpe menneske i nød, men det er likevel eit skile mellom dei som skal iverksetje den politikken som blir vedtatt og dei som vedtek den.

## 6.4 Faktorar som ikkje forklarar ulike busetjingsvedtak

Når det gjeldt variablar som ikkje forklarar er det ”kommunikasjon mellom aktørane” og ”standardar og målsettingar”.

I begge kommunane vart kommunikasjonen, både vertikalt og horisontalt, oppfatta som god. Politikarane meiner at dei får god og sakleg informasjon frå administrasjonen i kommunen, samstundes som informasjonen frå statlege aktørar blir sett på som god. Politikarane i begge kommunane har liten kontakt med statlege og regionale aktørar. Det er stort sett administrasjonen som er i kontakt med statlege og regionale aktørar på dagleg basis. Den horisontale kommunikasjonen innerter i kommunen blir også av informantane i begge kommunane sett på som god, sjølv om ein i Sandefjord har opplevd at politikarane strevar med grunnleggjande omgrep knytt til innvandringspolitikk. Dette var likevel ikkje lyfta fram som eit stort problem. Van Meter og Van Horn (1975) legg vekt på hierarkisk struktur og klåre krav til iverksetjarane, men i det empiriske materialet er ikkje dette framtrudande. Sjølv om kommunane har vore i møter med IMDi, har det vore informasjonsmøte og ikkje i form av statlege ”pålegg” for korleis oppmodinga skal imøtekomast. Ut i frå empirien i begge kommunane har ikkje denne variabelen påverka busetjingsvedtaka i kommunen i stor grad.

Den andre variabelen, ”standardar og målsettingar” kan seiast å ha liten eller mindre innverknad på busetjingsvedtaka i begge kommunane. Det er variert kunnskap rundt dei statlege målsettingane og det er bakkebyråkratane som har best oversikt over dette i begge kommunane. Det kan dermed verke som dei statlege målsettingane er rimeleg klåre og forståelege, men fordi det er frivillig å busetje blir ikkje dei statlege målsettingane det som er mest avgjerande for kommunane når busetjingsspørsmålet er på dagsorden. Det skal likevel seiast at det er ein forskjell mellom kommunane i høve til denne variabelen, men at forklaringskrafta ikkje er stor. Eg vel likevel å beskrive den under neste overskrift for å vise forskjellane.

## 6.5 Faktorar som forklarar ulike busetjingsvedtak

Det er fleire faktorar som forklarar dei ulike busetjingsvedtaka til Sandefjord og Larvik. Disse er: ”politisk samansetjing”, ”statleg tilskott”, ”tidlegare busetjing”, ”trekk ved iverksetjingseiningane”, ”strukturelle og økonomiske tilhøve” og ”standardar og målsettingar”.

Den politiske samansetjinga værar å spele inn for å forklare den ulike handlingsvilja. Både Sandefjord og Larvik har hatt borgarleg fleirtal beståande av Høgre og FrP. Ein kunne då tru at politikken til fleirtalspartia i Larvik og Sandefjord ville være nokolunde lik, men slik er det ikkje. I Larvik er det blant partia, utanom FrP, konsensus om at ein skal busetje flyktningar i tråd med IMDi sin oppmodingar. Debatten i lokalavisa har i Larvik vore omtrent fråverande. I staden har avisa fokusert på velluka integreringstiltak som kommunen har fått i stand for flyktningar og personar med minoritetsbakgrunn. Det er også svært få lokale innbyggjarar som skriv lesarinnlegg rundt dette temaet i lokalavisa. Den vesle debatten som er i Larvik blir i hovudsak dominert av politikarane. I Sandefjord er det politiske fleirtalet av den motsette oppfattinga og har kategorisk stemd i mot oppmodingane til UDI/IMDi og redusert talet på flyktningar til kommunen. I Sandefjord er mindretalspartia for å busetje i tråd med IMDi. Denne variabelen er det som forklarar den største forskjellen mellom dei to kommunane og er den variabelen med størst forklaringskraft. Slik sett kan ein seie at debatten i media er symptomatisk for korleis bystyret i Sandefjord og kommunestyret i Larvik er skrudd saman. Grad av endring og grad av semje, som omtalt i kapittel 2, er sentralt. Jo større endring gjennomføringa av tiltaket vil føre til, jo vanskelegare vært iverksetjinga (Van Meter og Van

Horn 1975). Dette karakteriserer i stor grad Sandefjord sin politikk. I Sandefjord ser ein tydeleg ei splitting blant informantane. Mens Høgre og FrP er meir skeptisk til innvandring er dei resterande informantane i stor grad positive til å busetje. I Larvik er denne oppsplittinga av informantane fråverande. Der herskar det konsensus.

”Statlege tilskott” vart vekta ulikt i dei to kommunane. Alle informantane, utanom SV-informanten, meinte at integreringstilskottet ikkje var stort nok til å dekkje utgiftene i Sandefjord. Informantane meinte at integreringstilskottet ikkje var tilstrekkeleg for dei gruppene med ekstra behov som til dømes analfabetar. Det var også semje rundt at det er vanskelig å få til ei god integrering slik storleiken på integreringstilskottet er no. Denne variabelen heng tett saman med den generelle økonomien i Sandefjord og har ein høg forklaringsfaktor. I Larvik var ikkje storleiken på integreringstilskottet noko tema, og tilskottet var ikkje nokon føresetnad for å busetje.

Standardar og målsettingar spelar på korleis dei to kommunane er forskjellig rundt synet på forpliktingar ovanfor den statlege politikken. I Larvik vært den humanitære sida vektlagd i større grad blant informantane enn i Sandefjord. I Larvik var det sjølv sagt at kommunen skulle ta i mot flyktningar, også ordførar og rådmann som utgjer det kommunale leiarskapet. Sjølv om nokre informantar i Sandefjord også var inne på dette, vart det likevel lagt meir vekt på i Larvik. Sandefjord har vedteke ei målsetting om at 70 % av introduksjonsdeltakarane skal være sysselsett etter endt introduksjonsdeltaking. Denne måloppnåinga ligg 5 % høgare enn det statlege myndigheiter opererer med. Sjølv om kommunen har nådd denne målsettinga blir ikkje dette tatt til inntekt for å busetje fleire. Opposisjonen har fleire gongar kritisert den politiske leiinga for at ho ynskjer å ha ein dårleg integreringspolitikk slik at ein ikkje kan vise til gode resultat og i siste instans ikkje ta i mot så mange som IMDi oppmodar om. Sjølv om måloppnåingane har vorte gode, verkar det som det skortar på den politiske vilja.

Når det gjeldt tidligare erfaringar er det skilnad på dei to kommunane. I følge Van Meter og Van Horn (1975) vil iverksetjinga gå raskare om ein ser nytten ved det ein skal iverksetje. Denne nytta har informantane i Larvik kommunen lagt meir vekt på enn i Sandefjord. Spesielt la ordføraren i Larvik vekt på nye og viktige kulturelle impulsar som flyktningane tilfører. I Sandefjord er det blitt lagt meir vekt på det økonomiske. Larvik har busett mange flyktningar gjennom fleire år og vil i følge Van Meter og Van Horn gjere framtidig busetjing lettare. Larvik har eit godt mottaksapparat, og måloppnåingane er gode. Det er klart at det er lettare for politikarane å sjå nytta av flyktningar når ein kan vise til gode resultat i integreringa. Dette

påverkar den politiske vilja i stor grad til positive vedtak. I Sandefjord har ein slitt med mottaksapparatet og samarbeidet mellom NAV og SIFU. Dette har antakelig hatt negativ innverknad på integreringsarbeidet i kommunen. Det verkar som at tidligare erfaringar har innverknad på iverksetjingseiningane i begge kommunane. I Sandefjord er prosentandelen på ikkje-vestlege innvandrarakar på 7 % og er dermed på landsgjennomsnittet. I Larvik er talet 6,1 %. Det er i fleire studiar funne kommunar med høg ikkje-vestleg innvandrarakar er meir restriktive til å busetje flyktningar. Dette kan sjå ut til å stemme for Sandefjord.

Når det gjeldt dei strukturelle og økonomiske tilhøva i kommunane skil dei seg frå kvarandre. I Larvik legg informantane vekt på at det er bustadsituasjonen som er det største problemet for å kunne busetje raskare og fleir flyktningar enn det IMDi allereie oppmodar om. Dette skyldast at det ligg eit desentralisert asylmottak i kommunen samstundes som at det har komen ein ny høgskule til kommunen. Summen av dette er eit stort press på bustadmarknaden. I Sandefjord er ikkje bustadsituasjon like stort problem som i Larvik. Grunnen til dette kan være det helse- og sosialsjefen peiker på at Sandefjord busett få flyktningar slik at presset ikkje vært like stort.

I Sandefjord blir det blant administrasjonen og det politiske fleirtalet peikt på at kommunen har mange sekundærttilflyttarakar. Tal frå SSB visar at Sandefjord har fleire sekundærttilflyttarakar enn Larvik. Dette har vorte brukt som eit argument for å ikkje busetje i Sandefjord og at den reelle busetjinga er høgare på grunn av sekundærttilflyttarakane. I Larvik har ikkje dette vore eit like stort tema. Men informanten i flyktingtenesta seier dei er strenge med sekundærttilflyttarakar og ser helst at dei flyttar tilbake til opphavskommunen. Det har likevel ikkje vorte brukt som eit argument om ikkje å busetje. Argumentet om at det er fleire sekundærttilflyttarakar i Sandefjord er reelt. Sekundærttilflyttarakane blir tatt omsyn til med tanke på den totale summen av flyktningar i kommunen i tillegg til dei som IMDi oppmodar om.

Larvik og Sandefjord skil seg også ut ved arbeidsmarknaden. I Sandefjord vært arbeidsmarknaden brukt som eit argument for å ikkje busetje grunna høg arbeidsløyse i kommunen. I Larvik seier informantane at det er høg arbeidsløyse i Larvik, men at dette ikkje har vore brukt som argument for å ikkje busetje. Ein kan med rette sei at arbeidsløysa i Sandefjord er høg med 3,7 % mot 2,7 % på landsbasis. Informanten frå FrP opplevde også at det var vanskeleg å finne nok praksisplassar til flyktingane i kommunen, spesielt i det private. I Larvik var opplevinga ein annan og informanten i flyktingtenesta peikte på at det



ikkje var vanskeleg å finne relevante og ledige praksisplassar, både hjå private og kommunale aktørar.

Ein viktig variabel som har stor innverknad på den ulike handlingsvilja er ”generelle økonomiske tilhøve”. I Larvik var ikkje dei økonomiske tilhøva vektlagt like mykje som i Sandefjord. I Larvik peikar informantane på at til trass for at Larvik ikkje har god økonomi, vært ikkje det økonomiske argumentet brukt for å redusere flyktningar til kommunen. Informantane seier at integreringstilskottet dekkjer utgiftene ved dette arbeidet. Haldninga i Larvik kan oppsummerast med rådmannen si uttaling om at økonomi”(...) legger noen begrensninger, men jeg tenker at vår frihet til å gjøre de riktige tingene, den er stor”. I Sandefjord var informantane splitta i synet på kommunen sin generelle økonomi. Informanten frå FrP og Høgre meinte at den generelle økonomien hadde konsekvensar for busetjinga av flyktningar, mens dei resterande informantane meinte at det økonomiske argumentet som det politiske fleirtalet har fronta i fleire år eigentleg ikkje burde ha noko å seie.

## 6.6 Kva forklarar teorien?

Det er interessant å sjå korleis Larvik og Sandefjord ”fordelar” seg i høve til korleis grad av semje og grad av endring kan påverke tiltaket. I følgje Van Meter og Van Horn vil grad av semje i avgjerdsfasa, og grad av endring i høve til tidlegare praksis kunne påverke kor vellukka iverksetjinga av tiltaket blir. For at iverksetjinga skal kunne karakteriserast som vellukka, tar eg utgangspunkt i om kommunane busett i tråd med dei statlege oppmodingane frå IMDi. I Larvik kan ein seie at det er liten grad av endring og stor grad av semje. Kommunen har i mange år busett flyktningar i tråd med IMDi, slik at grad av endring er særst liten. Mottaksapparatet har blitt bygd opp over fleire år, og det er høvesvis mange tilsette i flyktningtenesta. Når i tillegg det er stor grad av semje blant politikarar og tilsette i administrasjonen blir iverksetjinga lett å gjennomføre. Ein kan seie at grad av semje og grad av endring har stor forklaringskraft i Larvik og at Van Meter og Van Horn si antaking om at stor grad av semje og liten grad av endring førar til ein meir vellukka iverksetjing. I Sandefjord ville det å busetje etter statlege oppmodingar ført til store endringar i høve til tidlegare praksis. Fordi talet på busetje flyktningar generelt sett har vore lågt dei siste åra, ville ein auke i talet føre til store endringar i flyktningararbeidet. Samstundes har eg inntrykk av at grad av semje delar seg i to ulike ”leirar”. På den eine sida meiner fleirtalspartia at kommunen

ikkje kan ta i mot oppmodingane frå IMDi, på den andre sida meiner opposisjonen og tilsette i administrasjonen at kommunen kan, og bør busetje fleire. Av di Høgre og FrP har fleirtal i bystyret og desse partia er mindre villege til å busetje ut over det dei meiner kommunen kan klare, blir det politiske vedtaket i Sandefjord som oftast ei redusering av talet på flyktingar. Samstundes er det viktig å hugse på at i Sandefjord har rådmannen i si innstilling fleire gongar, på bakgrunn av saksutgreiing frå administrasjonen, gått inn for å ikkje imøtekomme oppmodingane frå IMDi. Sjølv om eg fekk inntrykk frå administrasjonen om at dei kunne tenkje seg å busetje fleire, kjem ikkje alltid dette til uttrykk i rådmannen si innstilling. Samstundes vil grad av endring være liten frå år til år fordi Sandefjord busett i ein høvesvis liten skala. Men av di fleire ikkje vært busett treng ikkje flyktningtenesta å være større enn no. Slik sett verkar det som det heller kjem nokon overraskingar i talet på busetje flyktingar så lenge Høgre og FrP har fleirtal i Sandefjord. Dette gjenspeglar også den lokale debatten i kommunen der det tydeleg er eit skilje mellom partia i posisjon og opposisjon. Den lokale debatten kan seiast å være symptomatisk på to måtar. For det fyrste gjenspeglar den i stor grad den politiske samansetjinga i kommunane. For det andre er den lokale debatten eit bilete på korleis grad av endring og grad av semje pregar dei lokalpolitiske vedtaka i Larvik og Sandefjord.

Det er tydeleg at det teoretiske utgangspunktet for oppgåva kan forklare ein stor del ved dei desentraliserte vedtaka på lokalt nivå. Kvar kommunane opphaldar seg i spenningsfeltet mellom grad av semje og grad av endring har vist seg å være utslagsgivande for korleis kommunane vel å gjennomføre dei desentraliserte vedtaka på. Korleis kommunane iverksett statlege myndigheiter sine ynskjer om busetjing vil variere ut i frå lokale tilhøve, og ikkje myndigheitene sin styringsinnsats. Ein kan sei at summen av alle variablane som har vorte undersøkt gjennom oppgåva har plassert Larvik og Sandefjord på kvar sin "ende" i høve til grad av semje og grad av endring. Ein kan dermed slå fast at det teoretiske utgangspunktet har stor forklaringskraft gjennom heile perioden i både Larvik og Sandefjord. Ei innvending mot dette er sjølv sagt år 2001 i Larvik der det vart lokalpolitisk vedtatt at det ikkje skulle busetjast flyktingar gjennom det året. Sjølv med dette vedtaket vart det busett 28 flyktingar slik at endringa ikkje vart stor likevel då dei neste år tok i mot 60.

I min reviderte modell av Van Meter og Van Horn (1975) er det islett i frå både ovanfrå og ned tilnærminga og nedanfrå og opp tilnærminga. Desse to tilnærmingane har ulike syn på kva som kjenneteiknar iverksetjingsprosessen. Ovanfrå og ned tilnærminga fokuserar på klare mål for vedtaket og vært formulert frå sentralt hald og vidare korleis vedtaket blir realisert på

lokalt nivå. Ei vellukka iverksetjing er i følge denne tilnærminga at det er samsvar mellom den lokale praksisen og dei sentrale målsetnadane. I denne tilnærminga er det eit skarpt skilje mellom vedtaksfasa og iverksetjingsfasa. Nedanfrå og opp tilnærminga legg vekt på lokale aktørar si betyding for iverksetjinga av vedtaket. Det er ikkje noko skilje mellom politikk og administrasjon. Prosessen frå vedtak til iverksetjing vart sett på som ein kontinuerleg forhandlingsprosess der grad av vellukka iverksetjing blir målt på bakgrunn av om lokale aktørar har løyst lokale utfordringar knytt til vedtaket.

Sjølve busetjingsprosessen vil i seg sjølv kunne tolkast som ein nedanfrå og opp tilnærming. Grunnen til dette ligg i den kommunale autonomien. Det er kommunane sjølve som avgjer om det skal busetjast flyktingar eller ikkje. Staten har sjølv sagt sine målsettingar rundt busetjingspolitikken i stortingsmeldingar, og desse målsettingane vart forvalta gjennom IMDi. IMDi har finansielle og administrative virkemiddel som skal gjere dei statlege målsettingane om til busetjing. Fordi busetjing av flyktingar er basert på kommunal frivilligskap legg det statlege opp til få føringar. Som ein konsekvens av at busetjing av flyktingar ikkje er heimla i lova, har staten heller ingen sanksjonsmogelegheiter overfor kommunane som fylgje av at dei ikkje vel å busetje. Fordi det meste av busetjingsarbeidet blir gjort på lokalt nivå vil det være hensiktsmessig å karakterisere det under nedanfrå og opp tilnærminga i iverksetjingsteorien.

Variabelen ”standardar og målsettingar” har ein klår ovanfrå og ned tilnærming. Den inneheldt ein føresetnad om at viss ikkje staten har sett klare mål med tiltaket og uttrykt budskapet på ein klår og forståeleg måte vil dette kunne vanskeleggjere iverksetjinga. Informantane i begge kommunane uttrykkjer at dei har ein viss kjennskap til dette, bakkebyråkratane noko meir. Begge kommunane oppfattar dei statlege målsettingane som klare, men fordi busetjingspolitikken er frivillig har ikkje denne variabelen stor innverknad på det politiske vedtaket. Det skal påpeikast at Larvik, i nokon større grad enn Sandefjord, la vekt på ansvaret for å fylgje opp IMDi sine oppmodingar om å busetje, men det er for det meste lokale faktorar som forklarar busetjingsvedtaka. Det er slik at kommunane opplever stor lokal autonomi i busetjingspolitikken. Dette kan resultere i gode lokale løysingar på busetjingsarbeidet samstundes som det også kan gje utslag av manglande iverksetjing.

Ein kan seie at ovanfrå og ned tilnærminga er meir beskrivande for Larvik enn for Sandefjord. Informantane i Larvik la vekt på at kommunen har ei plikt og eit ansvar for å fylgje opp oppmodingane frå statleg hald. Dei la også vekt på dei humanitære sidene ved å busetje

flyktningar. Slik sett kan ein seie at busetjinga i Larvik ikkje ber preg av analytiske kalkylar for å gjere flyktningarbeidet til eit overskotsføretak, men av omsyn til det einkilde mennesket. Den tverrpolitiske vilja til å busetje har gjort at ein som regel, med unntak i 2001, har vedteke å busetje det IMDi har oppmoda om. Sandefjord ligg nærare nedanfrå og opp tilnærminga i busetjingspolitikken. Dei statlege målsettingane er for informantane relativt klare sjølv om ingen nemner det direkte. Informanten i flyktingtenesta har noko meir forståing av måla, men det verkar ikkje som dette spelar inn på det endelege vedtaket om busetjing. Med utgangspunkt i Barret og Hill (1984) kan ein seie at i Sandefjord vært dei viktige vala rundt iverksetjing gjort nær staden det skal iverksetjast fordi kommunen ikkje har sett seg i stand til å ta i mot talet på flyktningar som det er oppmoda om.

Som tidlegare beskrive i oppgåva har eg tatt utgangspunkt i Lane (1993) si forståing av iverksetjing som å gjennomføre eller verkeleggjere. Dette betyr at busetjing av flyktningar ikkje er iverksett før kommune- eller bystyret har vedteke å busetje og i tillegg faktisk har busett dei. Slik sett kan ein seie at Sandefjord og Larvik er noko ulike på dette punktet. Som eg har vist er grad av endring større i Sandefjord er den er i Larvik. Ei auke i talet på flyktningar ville ha førd til store endringar for å kunne handsame fleire flyktningar enn dei gjer i dag Dette har fått konsekvensar for kor mange det politiske fleirtalet meiner kommunen kan opne for. I tillegg har faktorar som mellom anna sekundærttilflyttarar, storleiken på integreringstilskottet og økonomi ført til at grad av semje er låg. I Larvik har grad av endring vore låg og mykje av grunnen til dette er at dei over lengre tid har busett i tråd med IMDi sine oppmodingar. Samstundes er det ei stor semje blant politikarar og administrasjon om å busetje flyktningar i kommunen.

## 7. Oppsummering og konklusjonar

### 7.1 Oppsummering av oppgåva

Målet med denne masteroppgåva har vore å undersøkje Larvik og Sandefjord kommune sine ulike busetjingsvedtak med utgangspunkt i den lokale politiske prosessen. Ved å ta utgangspunkt i iverksetjingsteori og ein analysemodell basert på Van Meter og Van Horn (1975) har det vore mogeleg å peike på ulike variablar som har påverka busetjingsvedtaka.

I dette kapitlet vil eg konkludere over dei empiriske funna eg har gjort. Vidare vil eg komme med nokre refleksjonar kring forskingsopplegget før eg til slutt vil komme ned nokre generelle betraktningar rundt busetjingspolitikken i Noreg og vegen vidare.

### 7.2 Konklusjonar

Ein skal være varsam med tekkje for klare konklusjonar i ei slik oppgåve fordi det er mange variablar som er studert i høve til talet på einingar. Det kan mellom anna tenkjast at det eksisterar samanhengar som ikkje har vorte oppdaga eller at kausalmekanismane er spuriøse.

Larvik og Sandefjord har hatt ulik praksis i samband med busetjing av flyktningar. Larvik har i ei årrekke busett talet på flyktningar som UDI/IMDi har oppmoda om, med unntak av i 2001 då kommunen trengde eit "pusterom". Også Sandefjord har busett i lang tid, men ikkje i høve til det UDI/IMDi har oppmoda om. Oppgåva har vist at det er fleire faktorar som har innverknad på dei ulike busetjingsvedtaka. Dei mest relevante variablane som forklarar Larvik og Sandefjord sine ulike busetjingsvedtak har vore: "politisk samansetjing", "statleg tilskott", "tidlegare busetjing", "trekk ved iverksetjingseiningane" og "strukturelle og økonomiske tilhøve".

I Larvik er det ikkje ein variabel som forklarar busetjingspolitikken i kommunen. Busetjingspolitikken er samansatt og det er fleire variablar som verkar inn. Den generelle oppfattinga i Larvik er at det å busetje flyktingar var sjølvst. Variablane som forklarar busetjingsvedtak i Larvik er alle positive, i den forstand at det vart busett flyktingar, utan omsyn til bustadmarknaden. I Larvik er oppfattinga av at integreringstilskottet er heilt naudsynt for å kunne busetje flyktingar viktig. Heile flyktingtenesta er drifta ved hjelp av desse midlane. Ein annan medverkande variabel er at kommunen har lang fartstid med å busetje flyktingar. Gjennom fleire år har Larvik bygd opp eit solid mottaksapparat som ser ut til å virke godt. Ein kan dermed seie at mottaksapparatet i kommunen har lagt føringar på busetjingsvedtaket i positiv forstand. Om til dømes Larvik skulle ha busett færre flyktingar enn det dei har gjort til no måtte kommunen ha kuttet stillingar i flyktingtenesta som hadde gått ut over kvaliteten i mottaksapparatet. Dette kom fram i ei saksutgreiing frå administrasjonen der dei konkluderte med at det var naudsynt å oppretthalde eit viss volum for å oppretthalde ein viss kvalitet på busetjingsarbeidet.

Det som ser ut til å vere utfordringa ved busetjing av flyktingar i Larvik er bustadmarknaden. Konkurransen frå mellom anna asylmottak og høgskule visar at kommunen må gjere tiltak, blant anna gjennom å reorganisere bustadføretaka for å skaffe til veie nok bustadar. Denne variabelen var det einaste som vart sett på som direkte "truande" for at kommunen skulle greie å busetje flyktingar.

I Sandefjord har det vore andre variablar som har innverknad på busetjingsvedtaka. Den viktigaste lokalpolitiske prosessen som har påverka busetjingsvedtaket i negativ grad er den politiske samansetjinga i bystyret. Opposisjonspartia har ikkje delt synet på busetjing med Høgre og FrP. Dette vil seie at den argumentasjonen som blir mest framtrekkande i Sandefjord er det som fleirtalspartia står for. Dette er sjølvst naturleg sidan dei har majoriteten i bystyret. Likevel opplevde eg at bakkebyråkratane ikkje naudsynt var einig i argumentasjonen til dei styrande partia. Dermed kan ein hevde at handlefridomen til bakkebyråkratane kunne opplevast som avgrensa sidan dei meinte at kommunen faktisk kunne busetje fleire enn det fleirtalspartia gav uttrykk for.

Utanom politisk samansetjing har økonomi, storleiken på integreringstilskottet, arbeidsløse og sekundærttilflyttarar prega argumentasjonen i busetjingsvedtaka. Dette har resultert i å redusere talet på flyktingar i høve til det IMDi har oppmoda om. Bustadsituasjonen, som har vore eit viktig argument på landsbasis, verkar å ikkje ha nokon innverknad på

busetjingsvedtaka i Sandefjord. Dette kan forklarast med at kommunen buset få flyktningar i året slik at det ikkje vært trengsel på bustadmarknaden.

Variablar som har hatt liten eller ingen innverknad på busetjingsvedtaka har vore ”kommunikasjon mellom aktørane”, ”standardar og målsettingar” og ”lokal debatt”. Det visar seg at variablane med klår ovanfrå og ned tilnærming ikkje har hatt nokon avgjerande innverknad på busetjingsvedtak. Busetjingsvedtak er i stor grad bestemd av andre variablar. Dette var ikkje overraskande sidan busetjing av flyktningar er bygd på kommunal frivilligskap. Det er med andre ord lokale politisk tilhøve som påverkar busetjingsvedtaket i kommunane.

For Larvik og Sandefjord har oppgåva vist at busetjingsvedtak i stor grad vært påverka av lokale politiske prosessar. Om statlege myndigheiter spelar ei rolle, er det frå sidelina. IMDi blir brukt som eit rådgivande organ og er nyttig i busetjingsfasen. Det er likevel ikkje overraskande at IMDi tar på seg ein informativ rolle i busetjingsarbeidet. At IMDi opptrer informativt og spørjande kjem fram av breva der omgrepet ”oppmoding” vært brukt.

Når det gjeldt oppgåva sine teoretiske perspektiv går det fram at Larvik og Sandefjord plasserar seg forskjellig i høve til grad av semje og grad av endring. Kvar på denne figuren (jamfør kap. 2) dei plasserar seg heng saman med dei lokalpolitiske prosessane. I Larvik er det semje blant politikarane og administrasjonen om å busetje. I tillegg er grad av endring liten fordi mottaksapparatet i kommunen i ei årrekkje har tatt i mot eit større tal på flyktningar. Summen av dette gjer at Larvik plasserar seg nede til høgre på figuren og gjer iverksetjinga lett. På den andre sida er Sandefjord plassert øvst i venstre hjørnet av figuren. Dette betyr at semja rundt busetjingsvedtaket er liten. Som oppgåva har vist er det eit klårt skile mellom partia i posisjon og mindretalspartia. Grad av persipert endring er stor. Det vil seie at Sandefjord ved å busetje fleire enn dei gjer i dag måtte ha kravd eit mottaksapparat av eit større kaliber.

At både Larvik og Sandefjord lar lokale politiske prosessar avgjere busetjingsvedtaka herskar det ingen tvil rundt. Busetjingsvedtaka er heilt opp til kommunane å avgjere. Standardane og målsettingane frå staten og rask og god busetjing vart av dei fleste informantane oppfatta som tydelege. I ovanfrå og ned tilnærminga vært velluka iverksetjing sett på som realiseringa av dei statlege måla. I nedanfrå og opp tilnærminga vart velluka iverksetjing sett på som grad av samsvar mellom ynskja endring i ein sosial situasjon og dei faktiske resultat av tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995: 162). Sjølv om informantane oppfatta staten sine målsettingar som

tydelege er likevel realiseringa noko fråverande i kommunane. Summen av dette er stor grad av lokale tilpassingar og handlefridom, noko som tilsvarar nedanfrå og opp tilnærminga. Sjølv om busetjingsvedtaka i begge kommunane ber stort preg av nedanfrå og opp tilnærminga meiner at Sandefjord ligg nærare denne tilnærminga.

### 7.3 Refleksjonar rundt forskingsopplegget

I oppgåva har eg nytta meg av kvalitativ metode. Eg har gått i djupna og studert få einingar. Oppgåva har hatt form som ein komparativ casestudie. Gjennom intervju og relevante dokument meiner eg å ha fått god forståing av kva som påverkar busetjingsvedtaka i Larvik og Sandefjord. Det hadde sjølvsagt vore interessant å inkludert fleire kommunar i oppgåva, men det hadde ikkje vore mogeleg etter omsyn til både omfang og tid. Samstundes kunne det også ha vore spennande å intervjuja tilsette i IMDi som hadde kjennskap til kommunane, men sidan eg var interessert i å studere dei politiske prosessane lokalt, var ikkje intervju med IMDi mest i augefallande. IMDi sin rolle vart dermed sett frå informantane sine utgangspunkt samstundes som kommunikasjonen den andre vegen har vorte studert gjennom dokument frå IMDi.

I utgangspunktet hadde eg eit 10 års perspektiv på oppgåva. Å skulle finne detaljert informasjon langt tilbake i tid var vanskeleg. Mykje dokument frå dei siste åra er digitalisert, mens eldre kjelder er vanskeligare å få tak på og er ikkje tilgjengelig digitalt. Eg meiner likevel at eg har danna meg eit godt bilete av argumentasjon bak busetjingsvedtak under heile perioden sett under eitt. Det har likevel vore vanskelig å kommentere detaljerte endringar ”år for år”. Samstundes var det fleire informantar som ikkje hadde vore tilsett eller jobba med busetjing i kommunen gjennom heile denne perioden.

Å komme i kontakt med informantane gjekk bra, og eg vart møtt med velvilje i begge kommunane. Det har likevel vore utfordrande å få tilgang på ”ferske” tal frå kommunen si side. På dette området har IMDi vore til stor hjelp. Dokumenta som eg har brukt har i stor grad vore kommunale sakspapir samstundes som dette har vorte supplert med debatten i media. Det er ofte slik at lokalaviser vier spalteplass til debattar frå kommune- og bystyre.

Iverksetjingsteori som teoretisk rammeverk har vore relevant på denne studia. Teorien opnar for ulike måtar å studere ein iverksetjingsprosess på. Den ”vidareutvikla” analysemodellen til



Van Meter og Van Horn (1975) var føremålstenleg for å strukturere variablane eg meinte kunne være relevant for problemstillinga. Fordi denne modellen var klar ovanfrå og ned orientert, inkluderte eg variablar frå nedanfrå og opp tilnærminga. Dette viste seg å ha stor forklaringskraft hjå både Larvik og Sandefjord.

## 7.4 Norsk busetjingspolitikk - vegen vidare

Talet på busetje varierar frå år til år, og talet på flyktningar er vanskeleg å spå. At IMDi i 2009 stipulerte at ein trengte om lag 10.000 busetjingsplassar i kommunane vart kraftig nedjustert i 2010. Grunnen til dette er at ein nasjonalt har stramma inn i asylpolitikken; det er færre som får opphaldsløyve. Det er likevel ikkje tvil om at busetjing av flyktningar er eit viktig tema også i åra som kjem. IMDi har aldri klart å få busetjingsplass til alle flyktningane som ventar på å bli busett i kommunane. Ikkje alle kommunar seier ja til å busetje flyktningar. Dette fører til at andre kommunar blir oppmoda om å ta ein større del av busetjingsansvaret enn dei i utgangspunktet hadde sett føre.

Det er ingen tvil om at lovpålagd busetjing for kommunane hadde ført til ei raskare busetjing av flyktningar. Dette hadde samstundes gjort at IMDi ikkje hadde trengt å "finne" kommunar for å få nok busetjingsplassar, og kunne dermed spelt ei heilt anna rolle i busetjingsarbeidet. Det er likevel hefta eit demokratisk dilemma rundt det å skulle kunne tvinge kommunane å busetje. Den lokale autonomien står sterkt i Noreg, og er ein verdi i seg sjølv. Tvang vil derfor fjerne kommunal fridom og utfordre det demokratiske aspektet ved å la kommunane bestemme sjølve. Det kan hevdast at lokale aktørar kjenner kapasiteten og avgrensingane i kommunen sjølv, og står betre rusta til å vurdere dette enn sentrale myndigheiter. På den andre sida kan det hevdast at integrering av flyktningar i kommunen kanskje vil gå lettare om politikarane sjølve kan seie at ein ynskjer busetjing til kommunen framfor å påtvinge dette frå statlege myndigheiter.

Om busetjingsarbeidet skal følgje slik praksisen er i dag, meiner eg det er viktig å tillegge fleire virkemiddel for å få kommunane til å busetje. Fyrst og fremst vil det være snakk om økonomiske tilskottsordningar. Det er debatt omkring storleiken på det eksisterande integreringstilskottet, det vil det også være i framtida. Som studien har vist er økonomi eit viktig argument i kommunane for å busetje. Vidare meiner eg at det bør leggjast endå meir vekt på språk ved busetjing av flyktningar. Busetjing handlar ikkje berre om å få kommunen

til å opne for busetjingsplassar, det er også naudsynt å sjå integreringa og arbeidet i flyktingtenesta i samband med busetjinga. Språk er sjølvve nøkkelen til god integrering. Kravet om norskkunnskap for å komme i betraktning for å få jobb er høgt. Den obligatoriske opplæringa er ikkje nok og ofte er det slik at flyktingane har lågare kompetanse enn det systemet legg opp til. Eg ser det difor viktig at opplæring av flyktingar må skje parallelt. Det vil sei at norskopplæring, jobbtrening, bustadtilbod, helsetilbod og barnehagetilbod må skje samstundes. No er det ofte slik at norskopplæringa kjem først i to år, så kjem det andre etterpå. Dette kan ende med at det går mange år utan at dei får jobb fordi kravet om norskkunnskap er høgt. Å være i jobb gir mange gevinstar som til dømes språk, sosial kompetanse, reglar, lovverk, kunnskap om det norske samfunnet generelt og normer. Det er viktig at statlege myndigheiter bruker gulrøter for å få kommunane til å busetje, men som oppgåva har vist er det lokale prosessar som avgjer busetjingsvedtaka. Ved å få fleire kommunar til å vilje busetje krev det endringar i korleis flyktingarbeidet er organisert. Det er viktig at kommunane ser på flyktingane som ressursar framfor sosialklientar.



## Litteraturliste

Barret, Susan og Michael Hill (1984). "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective" i *Policy & Politics* 12 (3): 219-240.

Berg, Berit (1996). "Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning i *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4/2006: 505-533.

Birkland, Thomas (2005). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.

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

Brochmann, Grete (2003). "1980-åra – Flyktingene kommer" i Hallvard Tjelmeland og Grete Brochmann *Norsk innvandringshistorie bind 3. I globaliseringens tid*. Oslo: Pax Forlag A/S.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Collier, David (1993). "The Comparative Method" i (red.) Ada Finifter *Political Science. The State of Discipline II*. Washington: American Political Science Association.

Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Pettersen (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.

Djuve, Anne Britt og Jon Horgen Friberg (2004). *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Oslo: Fafo-notat 32.

ECON, Senter for økonomisk analyse (2000). *Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet*. Utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet. Rapport nr. 2/2000.

Frendreis, John (1983). *Explanation of Variation and Detection of Covariation. The purpose and Logic of Comparative Analysis* i *Comparative Political Studies*. Sage Publications.

Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 554.

George, Alexander og Andrew Bennet (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Graven, Bjørg (2010). Møteinkalling innvandrerrådet 19.1.2010. URL: [http://innsyn.kommune.no/innsyn\\_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010000277&dokid=319815&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF](http://innsyn.kommune.no/innsyn_larvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2010000277&dokid=319815&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF). (Sett 8.10.2010).

Hansen, Tore (2000). "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerrommet" i Baldersheim, Harald og (red.) Lawrence E. Rose *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.

Hellevik, Ottar (2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Henriksen, M. (2008). "Bevisst dårlig integrering", *Sandeffjords Blad* 18.11.2008. URL: <http://www.sb.no/nyheter/bevisst-darlig-integrering-1.990348> (Sett 6.11.2010).

Hill, Michael og Peter Hupe (2009). *Implementing public policy*. London: Sage Publications.

Ibenholt, Tone og Oddbjørg Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam Davinci.

IMDi (2006). *Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi. September 2006 versjon1*. URL: <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Rutinehc3a5ndbok20for20bosettingsarbeidet20i.pdf> (Sett: 15.11.2010).

IMDi (2008). *Hvordan går det med integreringen? Årsrapport 2008*.

IMDi (2009). *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi pr. 31.12.2009*.

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

IMDi (2010). *Bosettingsstrategi 2010*. URL: [http://www.imdi.no/Documents/Strategier/bosettingsstrategi\\_2010.pdf](http://www.imdi.no/Documents/Strategier/bosettingsstrategi_2010.pdf) (Sett: 4.3.2010).

IMDi (2010). *iFAKTA. Faktahefte om innvandrere og integrering*. URL: <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/iFAKTA2010.pdf> (Sett 8.11.2010).

Kjellberg, Francesco (1991). "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?" i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. Vol. 7/1 , ss 45-63.

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (2007). *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.

Kommunal- og regionaldepartementet (2005). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv H-20/05. URL: [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2005/0027/ddd/pdfv/246392-rundskriv\\_h20-05.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2005/0027/ddd/pdfv/246392-rundskriv_h20-05.pdf) (Sett 30.09.2010).

Kryvi, Maren Dedekam (2008). *Bosetting av flyktninger*. En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune. Masteroppgåve i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Kvale, Steinar (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk. URL: [http://www.nb.no/utlevering/contentview.jsf?urn=URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2008101304013](http://www.nb.no/utlevering/contentview.jsf?urn=URN:NBN:no-nb_digibok_2008101304013) (Sett 15.11.2010).

Lane, Jan-Erik (1993). *The public sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

Larvik kommune (2008). Saksframlegg frå kommunestyret 13.2.2008. Anmodning om bosetting flyktninger 2008-2010. Sak 009/08.

Lijphart, Arendt (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method*. American Political Science Review.

Meter, Van Donald og Carl Van Horn (1975). "The policy implementation process. A conceptual framework i *Amdinistration & Society*. Vol. 6 no. 4: 445-448. Sage Publications.

Møller, J. E. (2004). "– 20 flyktninger i året nok", *Sandefjords Blad* 29.9.2004. URL: <http://www.sb.no/60/8211-20-flyktninger-i-aret-nok-1.1032672> (Sett 20.10.2010).

Møller, J. E. (2009). "Irritert av anmodning", *Sandefjords Blad* 30.9.2010. URL: <http://www.sb.no/nyheter/irritert-av-anmodning-1.1005326> (Sett 6.11.2010).

Møller, J. E. (2010). "– Høyre og Frp lider av fordommer og fremmedfrykt", *Sandefjords Blad* 6.10.2010. URL: <http://www.sb.no/nyheter/hoyre-og-frp-lider-av-fordommer-og-fremmedfrykt-1.5693854> (Sett 7.10.2010).

Norges offentlige utredninger (2005:6). *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Offerdal, Audun (2002). "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? i H. Baldershaim og (red.) L. Rose *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget.

Perduco (2009). *Kommuneundersøkelsen høst 2009*. URL: <http://imdi.no/Documents/Rapporter/Kommuneundersøkelse.pdf> (Sett: 19.02.2010).

Pressman, Jeffrey og Aaron Wildavsky (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Los Angeles: University of California Press.

Przeworski, A. og H Teune (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley.

Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og Mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ringnes, S. (2008). "Skepsis til flyktningvedtak", *Østlands Posten* 8.2.2008. URL: <http://www.op.no/nyheter/article3335447.ece> (Sett 16.11.2010).

Rowe, A. (2006). "Uenighet om nye flyktninger", *Sandefjords Blad* 12.9.2006. URL: <http://www.sb.no/nyheter/uenighet-om-nye-flyktninger-1.913019> (Sett 6.11.2010).

Sandefjord kommune (2004). Saksframlegg. Anmodning om bosetting av flyktninger. Sak 04/03346.

Sandefjord kommune (2004). Rapport fra tverretattlig arbeidsgruppe. *Forslag til konkrete tiltak for å fremme integrering*.

Sandefjord kommune (2007). Saksframlegg. Anmodning om bosetting av flyktninger. Sak 04/3346-9.

Sandefjord kommune (2008). Saksframlegg. Orientering om arbeidet med å oppnå forbedret måloppnåelse i introduksjonsordningen. Sak 08/4362-1. URL: [http://www.vois.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256F08003DCC59C12574D7004A5D23/\\$FILE/08033769.pdf](http://www.vois.no/k2000/k2pub.nsf/viewAttachments/C1256F08003DCC59C12574D7004A5D23/$FILE/08033769.pdf) (Sett 13.10.2010).

Sandmoe, T. (2000). "Politisk flertall for flyktning-stopp", *Østlandsposten* 6.12.2000. URL: <http://www.op.no/nyheter/article36163.ece> (Sett 24.10.2010).

Skog, Ole Jørgen (2004). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

Statistisk Sentralbyrå (2010). *Deltakere i introduksjonsprogrammet, etter programkommune og kjønn*. URL: <http://www.ssb.no/introinnv/tab-2010-07-09-02.html>. (Sett 10.10.2010).

Steen, Anton (2008). "Bosetting av flyktninger - mellom statlig styring og lokal politikk" i *Hvordan går det med integreringen? Årsrapport 2008 IMDi*.

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

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

Stortingsmelding nummer 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 1 (2010-2011). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Thorjussen, Kjersti (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. Masteroppgåve i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Thorshaug, Kristin, Marko Valenta og Berit Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. Utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.



Vanke, Thomas (2005). *Veiledning for bruk av NIR*. IMDi. URL: <http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/NIR20veiledning20til20nasjonale20brukere.pdf> (Sett 03.09.2010).

Yin, Robert (2003). *Case Study Research – Designs and Methods*. California: Sage Publications.

Yin, Robert (1994). *Case study research, Second Edition*. California: Sage Publications.

# Vedlegg 1 – informantar

## Larvik

Ordførar (H), intervju 15. juni 2010.

Rådmann, intervju 9. juni 2010.

Tilsett i flyktingtenesta, intervju 16. september 2010.

Bustadkontoret, intervju 15. juni 2010.

Politikar frå SV, intervju 18. juni 2010.

Politikar frå AP, intervju 15. juni 2010.

## Sandefjord

Ordførar (H), intervju 10. juni 2010.

Helse- og sosialsjef, intervju 10. juni 2010.

Tilsett i flyktingtenesta, intervju 22. september 2010.

Politikar frå FrP, intervju 8. juni 2010.

Politikar frå SV, intervju 16. juni 2010.

## Vedlegg 2 – intervjuguide

Hvordan vil du beskrive prosessen fra IMDi sender anmodning om bosetting, til flyktingene blir bosatt i kommunen?

Hvilke aktører er involvert etter at kommunen har mottatt anmodningsbrevet fra IMDi?

Hvilke faktorer vil du si avgjør hvor mange flyktingar som blir bosatt i kommunen?

- Er det noen spesielle kriterier knyttet til dette?

Hva er det som preger den politiske diskusjonen om bosetting av flyktinger? (Nytte-kostnad, humanitære hensyn, pliktfølelse ovenfor staten, behov for sysselsetting)

I hvilken grad samsvarer rådmannens instilling med bystyrets vedtak?

Hvem, vil du si, er det som bestemmer hvor mange flyktinger som blir bosatt i kommunen hvert år?

Hvilken rolle har du som politiker, hatt for vedtaket?

Har fagpersoner/profesjonsgrupper spilt en rolle i bosettingsprosessen?

- I så fall hvilke?

Har (lokale) berørte grupper engasjert seg?

- Nærmiljø, naboer?

- Interesseorganisasjoner?

- Enkeltpersoner/ildsjeler?

Kjenner du til statens målsettinger med bosettingsarbeidet?

- Hvis ja, kan du fortelle litt om det du vet?

Har kommunen noe mål for integreringsarbeidet?

- Tror du disse målene blir oppfylt?

- Er det mye fokus på disse målene?

Hvordan opplever du kommunens dialog med IMDi?

- Hvordan opplever du informasjonen som blir gitt fra IMDi til kommunen om hva det innebærer å bosette flyktninger?

Har (du) kommunen deltatt på møter med Kommunenes Sentralforbund i sammenheng med bosetting av innvandrere?

Er det noe statlige myndigheter kunne gjort annerledes i bosettingsarbeidet?

- I så fall hva?

Hvordan er kommunikasjonen mellom administrasjon og politikere i kommunen?

Hvordan oppfatter du kommunens handlingsrom i forhold til bosetting av flyktninger?

Hvilken innvirkning har kommunens generelle økonomi på bosetting av flyktninger?

Hvordan er arbeidsmarkedet i kommunen?

- Påvirker dette kommunens bosetting? I så fall hvordan?

Hvordan er boligsituasjonen i kommunen?

- Har det påvirkning for bosetting i kommunen? I så fall, hvordan?

Hva gjør kommunen for å skaffe boliger til flyktnigene?

Hvilken betydning har sekundærttilflyttere på bosetting av flyktninger i kommunen?

I hvilken grad samsvarer integreringstilskuddet med de faktiske kostnadene ved bosetting av flyktninger?

Blir integreringstilskuddet øremerket integreringsarbeid i kommunen?

Hvilken betydning har integreringstilskuddet for bosetting i kommunen?

Statens mål er at flyktnigene skal være økonomisk selvhjulpne etter 5 år, stemmer dette i forhold til dine erfaringer?

Hvilken innvirkning har tidligere erfaringar med bosetting av flyktninger for politiske vedtak?  
(om bosetting)

Hvilken betydning har den politiske sammensetningen for bosettingsspørsmålet?

Hva har preget den politiske diskusjonen rundt vedtak om bosetting?

Hva tenker du om SV, KrF, V og AP sin kritikk mot FrP og H om at de føler seg ”overkjørt” i flyktningsdebatten?

- Er dette et verdispørsmål sånn som du ser det? → i forhold til demokrati.

Hvordan er flyktningsjenesten organisert? (Direkte under rådmann, under sosial og helse...)

Fungerer denne organiseringen?

- Bør det omorganiseres?

Fungerer ansvarsforhold?

Hvor mange ansatte er det?