

Bosetting av flyktninger

*- en komparativ studie av bosettingsvedtak i
to østlandskommuner*

Ingvild Eide



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2012

Bosetting av flyktninger

- en komparativ studie av bosettingsvedtak i to østlandskommuner

© Ingvild Eide

2012

Bosetting av flyktninger

Ingvild Eide

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

Trykk: Oslo kopisten

Antall ord: 39216

IV

Sammendrag

Tema i denne masteroppgaven er bosetting av flyktninger i norske kommuner. En utfordring som ofte ser ut til å havne mellom et statlig ansvar og sterk kommunal autonomi. For å skaffe bostedskommuner til flyktningene som har fått innvilget opphold i Norge sender Integrerings- og mangfoldsdirektoratet årlig ut anmodninger til kommunene om å bosette et bestemt antall flyktninger. Deretter er det som regel kommunestyrene som tar stilling til om kommunen skal vedta å bosette flyktninger, og eventuelt hvor mange. En utfordring for IMDi har vært at kommunene ikke tar imot nok flyktninger. Da blir ofte flyktningene sittende lenge i statlige mottak og vente på bosted. Det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger, og staten har ingen instruksjonsrett.

Denne studien er en komparativ analyse av bosetting av flyktninger i Fredrikstad og Skien kommune. To kommuner som er like på mange punkt, men som imøtekommer anmodningene fra IMDi ulikt. Det teoretiske utgangspunktet i oppgaven er iverksettingsteori, og en tilpasset modell av Van Meter og Van Horn. Viktige funn fra studien er at;(1) den lokale politiske sammensetningen og debatten i bystyret har stor betydning på ulike vedtak i kommunene; (2) ulike økonomiske hensyn innvirker ulikt på handlingsviljen til bosetting av flyktninger; og til slutt (3) ulik ressurstilgang hos flyktningeavdelingene i kommunene påvirker bosettingsvedtakene.

Forord

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til informantene i Fredrikstad og Skien kommune. Takk for at dere har tatt dere tid til å delta i studien, og for at dere viste interesse for arbeidet. Intervjuene har vært en svært motiverende del av arbeidet med oppgaven.

Tusen takk til veileder Anton Steen for å ha presentert meg for et spennende tema, for gode veiledninger og hjelp til å holde fokus når det var vanskelig å vite hvor prosessen gikk videre. Jeg bestemte meg tidlig for å skrive en oppgave innenfor utlendingsfeltet, og det har vært særlig givende å få skrive en oppgave som kan være relevant og nyttig for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. En stor takk til informantene og andre ansatte i IMDi, som alltid har vært imøtekommende og interessert når jeg har henvendt meg til direktoratet.

En stor og hjertelig takk går til Lars Petter! Din hjelp, med utallige gjennomlesninger, faglige innspill og støttende ord har gjort dette året uendelig mye lettere. Jeg vet at det til tider har krevd litt tålmodighet: tusen takk!

Jeg vil også takke mine foreldre for støtte og oppmuntring, særlig mamma for korrekturlesning og gode innspill. Og sist, men ikke minst en stor takk til gjengen i 9.etg som har bidratt til å gjøre masterstudiet til to fantastiske år!

Forfatteren er ene og alene ansvarlig for eventuelle feil og mangler.

Oslo, mai 2012

Ingvild Eide

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bosetting av flyktninger	1
1.1.1	Problemstilling	2
1.2	Det teoretiske rammeverket.....	3
1.3	Prosjektet: «Bosetting av flyktninger – mellom offentlig styring og lokal politikk»..	3
1.4	Oppgavens struktur.....	4
2	Teori.....	6
2.1	Innledning.....	6
2.2	Litteraturgjennomgang og to teoretiske tilnærminger.....	7
2.3	Iverksettingsteori – en modell av Van Meter og Van Horn	11
2.3.1	Avhengig variabel	14
2.3.2	Uavhengige variabler	15
2.4	Forventninger til funn og andre undersøkelser.....	21
3	Data og metode.....	24
3.1	Innledning.....	24
3.2	En komparativ casestudie	24
3.2.1	Metode og datakilder.....	26
3.3	Reliabilitet og validitet	31
3.4	Utfordringer med metode og datainnsamling.....	32
4	Bakgrunn og kontekst.....	34
4.1	Innlending.....	34
4.2	Innvandring og organisering av bosettingsprosessen	34
4.3	Integreringstilskuddet	37
4.4	Introduksjonsloven fordrer et apparat i kommunene.....	39
4.5	Er sterk lokal autonomi og effektiv implementering av nasjonale mål forenelig?....	39
5	Empiriske funn fra Fredrikstad og Skien	41
5.1	Innledning.....	41
5.2	Bosetting av flyktninger i Fredrikstad	41
5.3	Bosetting av flyktninger i Skien	58
6	Analyse av bosetting av flyktninger i Fredrikstad og Skien	70
6.1	Hva ligger til grunn for bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien?	70

6.2	Ovenfra/ned eller nedenfra/opp – hva påvirker bosetting?	91
6.3	To dimensjoner – grad av endring og grad av enighet	94
7	Konklusjon	98
7.1	De viktigste funnene	98
7.2	Teoretiske implikasjoner	101
7.3	Veien videre.....	102
	Litteraturliste	103
	Vedlegg 1 Informanter	108
	Vedlegg 2 Intervjuguide.....	109
	Figur 2.1 - Trekk som kan påvirke politikken (Van Meter og Van Horn 1975).	13
	Figur 2.2 - Tilpasset iverksettingsmodell basert på Van Meter og Van Horn (1975)	14
	Figur 5.1 - Samarbeidsplattform i bystyret	48
	Figur 5.2 – Samarbeidsplattformer i Sien for de tre studerte valgperiodene	62
	Figur 6.1 – Van Meter og Van Horn: endring og enighet	95
	Tabell 2.1 - Forventninger til funn	21
	Tabell 4.1 - Satser for integreringstilskuddet i 2011	38
	Tabell 5.1 - Anmodninger og vedtak om bosetting av flyktninger i Fredrikstad	42
	Tabell 5.2 - Representanter i bystyret og samarbeidsplattform	47
	Tabell 5.3 - Anmodninger og vedtak om bosetting av flyktninger i Skien	58
	Tabell 5.4 - Samarbeidsplattform i Skien kommune	61
	Tabell 6.1 – Variabelliste av analyseresultater	90

1 Innledning

1.1 Bosetting av flyktninger

Hvert år kommer et varierende antall flyktninger til Norge. I 2011 ble det bosatt 5486 flyktninger i norske kommuner. Når flyktninger har fått innvilget opphold i Norge har de rett til bosetting i en kommune og inkludering i velferdsstaten (Steen 2009). Tema for denne studien er bosetting av flyktninger i norske kommuner. Det er sentralmyndighetenes ansvar å avgjøre hvem som får innvilget opphold i Norge. Etter at et positivt vedtak er fattet skal flyktningene få tildelt bosted i en kommune. Å skaffe bostedskommune til flyktningene er også innenfor statens ansvarsområde, men det opp til kommunene selv å bestemme om de ønsker å bosette flyktningene. Staten kan ikke instruere kommunene til å bosette flyktninger. Derfor sender sentralmyndighetene, gjennom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), årlig ut anmodninger til de fleste av landets kommuner om et antall flyktninger den enkelte kommune er oppfordret til å bosette det kommende året. Bosetting av flyktninger kan først skje etter at kommunen har behandlet anmodningene og fattet vedtak om hvor mange flyktninger kommunen er villig til å ta i mot (Steen 2009:323).

Kommunene blir anmodet om å bosette et varierende antall flyktninger fra år til år, avhengig av lokale forhold og antallet mennesker som får innvilget opphold. De fleste kommuner som blir bedt om å bosette flyktninger, vedtar å bosette noen flyktninger. Selv om de fleste kommunene som blir anmodet å bosette flyktninger, velger å bosette noen flyktninger, blir anmodningene etterkommet i varierende grad av norske kommuner. For eksempel vil noen kommuner bosette samtlige, ofte også flere enn det IMDi anmoder om. Andre kommuner har en mer restriktiv holdning til å bosette flyktninger og tar i mot få eller ingen. Mange kommuner vedtar å bosette et redusert antall flyktninger i forhold til hva IMDi har anmodet. Hva disse forskjellene skyldes og hva som får kommuner til å bosette eller ikke bosette flyktninger er tema for denne oppgaven.

En utfordring for sentralmyndighetene er at norske kommuner bosetter sammenlagt færre flyktninger enn det IMDi anmoder og færre enn det er behov for. Dette utgjør et

iverksettingsproblem for myndighetene sentralt (Steen 2009:329). Dette får konsekvenser for hvor lenge flyktningene som har fått innvilget opphold blir sittende i statlige mottak. I 2011 var ventetiden på bosetting i en kommune i gjennomsnitt 6,3 måneder for familier og 7,1 måneder for enslig. Målet er at flyktningene skal være bosatt innen seks måneder. I 2011 ble 67 prosent av flyktningene bosatt innen fristen. Derfor skriver IMDi en årsrapport «som tidligere år, anser ikke IMDi måloppnåelsen i bosettingsarbeidet som tilfredsstillende» (IMDi 2011). Det er derfor interessant å se på hva det er som gjør at noen kommuner relativt konsekvent følger IMDis anmodninger fra år til år, mens andre velger å redusere antallet flyktninger, eventuelt ikke bosetter noen i det hele tatt. I denne studien vil jeg kartlegge hva som ligger bak vedtakene om bosetting av flyktninger i kommunestyrene. Gjennom en komparativ casestudie vil jeg forsøke å belyse hva som ligger til grunn for bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien kommune. Flyktninger defineres i masteroppgaven som asylsøkere som har fått positivt oppholdsvedtak gjennom Utlendingsdirektoratet (UDI) eller Utlendingsnemnda (UNE), og overføringsflyktninger som Norge tar i mot hvert år. Det IMDis ansvar å sørge for bosetting av flyktningene, følge opp introduksjonsloven og forvalte økonomiske virkemidler som staten tilbyr kommunene for bosetting av flyktninger.

1.1.1 Problemstilling

I dette prosjektet vil jeg ta for meg Fredrikstad og Skien, og forsøke å finne hvilke faktorer som ligger til grunn for de lokale beslutningene og vedtak om bosetting av flyktninger. Jeg har i samråd med IMDi valgt ut kommunene Fredrikstad og Skien som case for oppgaven. Fredrikstad og Skien har en del likhetstrekk som gjør kommunene egnet for en komparativ casestudie. De er begge store bykommuner som er lokalisert relativt sentralt på Østlandet. Selv om Fredrikstad i innbyggertall er en del større enn Skien, regner jeg begge byene for å være relativt store i norsk sammenheng. Begge byene er tradisjonelle industribyer.

Problemstilling for oppgaven er:

Hva kan forklare at Fredrikstad kommune er mer restriktiv til bosetting av flyktninger enn Skien kommune i tidsperioden fra 2003 til 2012?

For å kunne si noe om trender i bosettingsvedtakene vil jeg se på vedtakene i kommunene over en tiårsperiode. Masteroppgaven vil belyse problemstillingen i tidsperioden fra 2003 til

2012. Det ville vært interessant å belyse en enda lengre tidsperiode, men av hensyn til tidsrammen på oppgaven og hva som er realistisk å skaffe av data tilbake i tid, har jeg valgt å begrense oppgaven til to valgperioder, samt den inneværende politiske periode. Fra 2003 og frem til 2012 har Fredrikstad bosatt flyktninger hvert år, men kommunen har bosatt færre enn anmodet fra IMDi hvert år, med et unntak av 2007. Skien kommune har i den observerte perioden bosatt i samsvar med anmodningene fra IMDi, bortsett fra i 2003 og 2007 da de bosatte færre enn anmodet.

1.2 Det teoretiske rammeverket

Det teoretiske rammeverket for oppgaven vil bestå av iverksettingsteori. Studier av iverksetting søker å forklare hva det er som skjer etter et politisk vedtak er fattet og til det er blitt fastlagt en politikk på et samfunnsområde. Iverksettingsteori er ikke en enhetlig teori, for eksempel viser Lane hvordan iverksetting både kan oppfattes som gjennomføring og virkelighetsgjøring av politikk, men det er ikke nødvendigvis slik at en politikk som blir gjennomført, fører til en virkelighetsgjøring av de politiske målene (Lane 2000:91). Iverksettingsteori kan heller brukes som et samlebegrep for ulike måter å studere hvordan politiske vedtak iverksettes i samfunnet, eventuelt mangel på iverksetting av de politiske vedtakene. I denne oppgaven er det vedtak i kommunestyret om bosetting av flyktninger om skal stå i fokus, jeg vil se på hva det er som gjør at kommuner iverksetter anmodninger fra staten ulikt og hvorfor anmodningene blir vedtatt og etterkommet i ulik grad i landets kommuner. I Norge er det svært ofte kommunene som er iverksetterne av politikk utformet på sentralt nivå, noe som gjør iverksettingsteori til et velegnet analyseverktøy.

1.3 Prosjektet: «Bosetting av flyktninger – mellom offentlig styring og lokal politikk»

Denne masteroppgaven er en del av prosjektet «Bosetting av flyktninger – mellom offentlig styring og lokal politikk» ved Institutt for statsvitenskap ved UiO, og en av styrkene med å bruke den teoretiske innretningen er at den også har vært brukt i tilsvarende oppgaver som har

blitt skrevet for prosjektet. Selv om denne oppgaven på en del områder vil skille seg fra de tidligere oppgavene på prosjektet, vil et teoretisk likt utgangspunkt være en klar fordel for å kunne se sammenhenger mellom funn. Denne studien vil være et bidrag i kumulativ forskning om bosetting av flyktninger i norske kommuner.

Prosjektet undersøker hvordan sentralmyndighetenes ambisjoner og virkemidler fungerer opp mot lokal autonomi på politikkområdet, og har funnet en tendens til at bosetting av flyktninger ikke bare handler om statlig styring, men også mye om hvilke evner det lokale lederskapet har til å skape legitimitet i kommunen. Prosjektet har flere sentrale temaer. Et av disse temaene er i likhet med den oppgavens tema, hvordan anmodningen fra IMDi behandles i kommunestyrene og hva som kan forklare variasjonene. Et overordnet mål for prosjektet er å kunne bidra med kunnskap om betingelser for offentlig styring på innvandringsfeltet og hvordan lokaldemokratiet virker inn, samt å se hvordan lokaldemokratiet virker i iverksettingsprosessen på et turbulent politikkområde. Målet for denne studien er gjennom en komparativ casestudie, å kunne bidra med ny og relevant kunnskap om bosetting av flyktninger i norske kommuner.

Siden det stort sett hvert år blir besluttet å bosette for få flyktninger i forhold til behovet IMDi har, er det viktig å kartlegge hva som kan være potensielle grunner for at noen kommuner ikke ønsker å bosette så mange flyktninger som de blir anmodet. Det er motiverende å skrive en oppgave som kan bidra på dette område. Særlig er det interessant å se på disse forholdene i sentrale østlandskommuner siden det har vist seg at det er her mange flyktninger faktisk ønsker å bosette seg.

1.4 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg gå igjennom det teoretiske grunnlaget for analysen i oppgaven.

Innledningsvis vil jeg gjøre rede for iverksettingsteori, med to ulike retninger og sentrale bidrag om temaet. Deretter vil en tilpasset iverksettingsmodell av Van Meter og Van Horn bli presentert, og de sentrale begrepene bli operasjonalisert. Avslutningsvis vil jeg redegjør for hvilke forventninger jeg har til funn. Metoden i oppgaven vil bli behandlet i kapittel 3. I dette kapitlet vil jeg redegjøre for fremgangsmetoden i studien. Først vil jeg kort gjøre rede for det komparative casestudiet relatert til denne studien. Jeg vil også trekke frem hvilke

datainnsamlingsmetoder som er brukt og hvordan det har fungert. Styrker og svakheter med tanke på validitet og reliabilitet, samt andre sider med opplegget vil bli vurdert. Kapittel 4 omhandler bakgrunnen for bosettings- og integreringspolitikken. Først blir det gitt et meget kort tilbakeblikk på innvandring til Norge. Videre vil det bli redegjort for de ulike aktørene som er involvert, oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene og hvordan feltet er bygd opp. Deretter følger kapittel 5, der empiri hentet inn fra begge kommune vil bli presentert. Kapittelet er delt i to, først vil jeg presentere funn fra Fredrikstad og deretter for Skien. Den empiriske gjennomgangen danner grunnlaget oppgavens analyse. Kapittel 6 er oppgavens analysekapittel. Dette kapittelet har en tredeling. Først vil systematisk de ulike forklaringsvariablene bli analysert og forholdene i Fredrikstad og Skien vil bli sammenlignet. Jeg vil kort konkludere hvilken påvirkning den enkelte variabel kan se ut til å ha på de ulike vedtakene. I neste del vil jeg mer overordnet vurdere de to retningene innenfor iverksettingsteori, og si noe om hvordan de påvirker bosetting av flyktninger. I tredje og siste del ser jeg funnene fra studien i lys av Van Meter og Van Horns teori. I det 7. og siste kapittelet følger en oppsummering og konklusjon for oppgaven.

2 Teori

2.1 Innledning

Hvordan kan man forklare veien fra IMDi's anmodninger om bosetting av flyktninger til kommunenes faktiske vedtak, eventuelt mangel på vedtak om bosetting? Mye av politikken som blir utforma på øverste nivå i det politiske systemet må iverksettes gjennom de lokale organene i det politiske systemet. I Norge er disse lokale organene i større og større grad blitt kommunene (Offerdal 2002:259). De siste tiårene har statens oppgaver økt i omfang og kommunene har i økende grad fungert som iverksettingsorganer for sentralt utformet og vedtatt politikk. Forholdet mellom stat og kommune var tidligere preget av at staten og kommunen skulle ha mest mulig adskilte oppgaver og et relativt autonomt forhold til hverandre. Dette ble vanskelig å etterfølge i praksis ettersom stat og kommune stadig fikk flere felles oppgaver der de ulike styringsnivåene hadde ansvar innenfor de samme områdene (Offerdal 2002:259). Bosetting av flyktninger er et av disse områdene der man kan se integrasjon mellom nivåene i politikken. Staten kommer gjennom IMDi med anbefalinger til kommunene om bosetting, men de er avhengig av samarbeid og velvilje fra kommunene for å få iverksatt disse vedtakene.

Kapittelets første del vil være bygd opp rundt iverksettingsteori som er den sentrale teorien for oppgaven. Jeg starter med en kort litteraturgjennomgang med vekt på iverksettingsteorien. I kapittelets neste del vil jeg mer inngående belyse hovedteorien, dens utvikling og relevant kritikk mot iverksettingsteori. Der vil jeg også presentere iverksettingsteoriens generelle modell basert på Van Meter og Van Horn (1975), og komme med relevante begrepsavklaringer. Siste del og hovedvekten av kapittelet vil bestå i en tilpasning av en modell som vil være styrende for resten av oppgaven. Modellen vil ha opprinnelse i iverksettingsteorien presentert i kapittelet, men tilpasninger vil bli gjort i forhold til ulike forventninger knyttet til de to casene, Fredrikstad og Skien. Iverksettingsteorien som blir benyttet er ikke utledet med tanke på bosetting av flyktninger og må derfor naturlig nok gjennomgå visse tilpasninger. Det er viktig å understreke at jeg i oppgaven vil veksle mellom

uttrykket implementering og iverksetting. Dette er ikke av bekvemmelighetshensyn eller for å forlede leseren på noen måte, men det er fordi begrepene refererer til ulike aspekter ved politikk. Iverksetting blir brukt i omtalen av politikkiverksetting som en bestemt prosess, mens implementering benyttes i omtalen av enkeltdeler av politikk implementeringen.

2.2 Litteraturgjennomgang og to teoretiske tilnærminger

Litteraturen om iverksetting startet lenge før en teori ble klart formulert. Allerede tidlig på 1960-tallet fokuserte studier på å forklare noe om implementering av politikk. Til da hadde de fleste studier om politikk enten fokusert på politikkkutforming(beslutningsprosessen) eller som en sammenligning av virkningen av ulik politikk(konsekvensfokusert). Så startet en del forskning å se på hvorfor politikk utviklet seg slik den ble, og hva dette kunne skyldes. Pressmann og Wildavskys studie fra 1973 "Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland" er et av pionerverkene innenfor iverksettingsteori. Her fokuserer de på hvordan iverksetting av arbeidslivstiltak ikke har den ønskede effekten på grunn av manglende forståelse av iverksettingsprosessen. De peker på fire såkalte "konsepter" som er avgjørende for en vellykket iverksettingsprosess: (1) antall mål, der politikken bør ha så få og tydelig mål som mulig. (2) Antall ansvarlige, der et fraksjonert ansvarsbilde vil forringe prosessen. (3) Antallet beslutninger, der flere politiske beslutninger vil skape uoversiktighet og til slutt (4) intensiteten i preferanser hos aktørene i iverksettingsfasen (Pressman og Wildavsky 1973). Selv om disse ulike konseptene ble utformet fikk man ikke en uttalt og formulert teori på området før Van Meter og Van Horn videreførte Pressmann og Wildavskys tanker i sine artikler få år senere.

"Ovenfra/ned" – den beslutningsorienterte retningen

Van Meter og Van Horn sin artikkel "The policy implementation process: A conceptual framework" (Van Meter og Van Horn 1975) viderefører konseptet til Pressman og Wildavsky. De formulerer en teori basert på dette konseptet, men utleder også en modell for iverksettingsteori. Modellen har seks ulike forklaringsvariabler som er mellomliggende mellom den vedtatte politikken og virkningen av denne, men som utledes av to

hovedvariabler som de kaller for standarder og mål, og politiske ressurser (Van Meter og Van Horn 1975:462-465). Dette utgangspunktet for teorien ble etter hvert kjent som ovenfra/ned tilnærmingen eller den beslutningsorienterte retningen på iverksetting. Jeg vil i denne oppgaven benytte begge begrepene om hverandre da de gjenspeiler perspektivets utgangspunkt, beslutningstakerne eller de på "toppen" som tar beslutninger som skal implementeres og iverksettes gjennom organisasjonen. Den beslutningsorienterte innretningen til iverksetting har et normativt utgangspunkt. Den søker å gi råd til politikktutformerne om hvordan man skal utforme politikk slik at det enklest mulig kan oppnå de mål man setter for den vedtatte politikken. Helst bør det beslutningsorienterte perspektivet kunne gi generelle råd for enhver iverksettingsprosess på tvers av organisasjonsformer, fagområder og sektorer. O'Toole fant i sin studie fra 1986 godt over 300 variabler, hvorav mange påberopte seg å være generelle variabler som sa noe om enhver iverksettingsprosess (O'Toole 1986). Men på tross av dette mangfoldet er det spesielt fire variabler som går igjen i beslutningsorienterte studier.

Den første er klare og håndfaste politikkmål. Logikken bak denne variabelen er grei nok ved at enkle og lett operasjonaliserbare mål er enklere å forstå, og dermed jobbe mot enn kompliserte og abstrakte mål. Den andre variabelen er å minimere antall aktører. Færre ledd og færre intraorganisatoriske delegeringer øker sjansen for å nå de målene man har satt. Det tredje punktet er å minimere behovet av endring (organisatorisk). Dette vil si at politikk som ikke krever organisatorisk endring, er enklere å gjennomføre fordi endring ofte medfører støy og motstand. Dette tillegger elementer i iverksettingsprosessen som kan få denne ut av kurs i forhold til å oppnå vedtatte mål. Den siste generelle variabelen som blir ofte benyttet er å plassere ansvaret med iverksettingen hos den eller de som har gitt sin tilslutning til det målet som man ønsker å oppnå. Dette henger sammen med perspektivet på iverksettingsteorien der prosessen blir styrt ovenfra, ved at man antar at det er mest effektivt å ha en ansvarlig organisasjon som støtter opp om de målene som er satt, slik at de skal ha insentiver og være motivert til å få gjennom de ønskede tiltak (Matland 1995:147).

Det beslutningsorienterte perspektivet har også fått en del kritikk, og det dannet seg en motstrøm mot denne formen for forståelse av iverksetting, nettopp fordi man la for stor vekt, mente mange, på beslutningstakerne og hvilken kontroll de hadde med prosessen. Det er i all hovedsak tre hovedkritikker som har kommet mot det beslutningsorienterte perspektivet. Den ene er at ovenfra/ned synet på iverksetting ikke tar innover seg forarbeidet til en beslutning

eller beslutningsprosess (Matland 1995:148). Mange hendelser før en beslutningsprosess vil kunne gi viktig informasjon om hvordan iverksettingen vil foregå og kunne gi en indikasjon på om målene som er satt, er realistiske eller ikke, sett i forhold til de signaler som er kommet frem før selve den politiske beslutningen. Derfor vil en større forståelse av prosessen være viktig, ikke nødvendigvis beslutningen i seg selv. Videre har mange vært skeptiske til mangelen på realisme i forhold til at beslutninger er en politisk prosess (Matland 1995:148). Mange beslutningsorienterte studier behandler iverksetting som en stram byråkratisk prosess, mens den i mange henseender er flyktig og ofte basert på skjøre politiske kompromiss. Dette kan medføre et urealistisk bilde av iverksetting og mange ganger forklare mangelen på resultat. Det siste punktet for kritikk kommer fra kjernen av nedenfra/opp perspektivet som blir gjennomgått under.

”Nedenfra/opp” – den prosessorienterte retningen

Denne kritikken går ut på at man i beslutningsorienterte studier har for stor fokus på sentrale beslutningstakere som nøkkelpersoner, mens de egentlige nøkkelpersonene er de som leverer tjenestene og er såkalte ”micro-implementers” eller ”bakkebyråkrater”(Matland 1995:148). Ofte har disse stor kunnskap om behov, og i mange tilfeller autonomi nok til å iverksette andre tiltak enn det er besluttet politisk, fordi de ser behov og muligheter i iverksettingsprosessen. Mye av dette er kjernen i det som ble en viktig korreksjon til forståelsen av implementering og iverksetting som startet på slutten av 1970-tallet og som vi finner igjen i Barret og Fudge sitt klassiske verk (Barret og Fudge 1981).

Barret og Fudge sin artikkelsamling fra 1981 er et viktig bidrag for det som kom til å bli en kritikk, ikke bare mot iverksettingsteorien og måten Van Meter og Van Horn spesifiserte den på, men også fordi den la grunnlaget for en ny retning innenfor studie av politisk iverksetting. Barret og Fudge sin bok var i utgangspunktet ikke en utvikling av en ny retning av teorien, men ment som en betraktning av resultatene av en del studier som ikke stemte overens med Pressman og Wildavsky eller Van Meter og Van Horn sine modeller og utgangspunkt (Barrett 2004: 249). Boken kom til å bli et viktig bidrag til iverksettingsteori fordi den formulerte nye ideer om iverksetting som en prosess nedenfra og styrt av iverksetterne. Men først og fremst så Barret og Fudge iverksetting som en prosess, som inneholdt forhandling mellom beslutningstakere og iverksetterne, og handling og reaksjon mellom de samme aktørene (Barret og Fudge 1981). Dette perspektivet betrakter iverksetting som en prosess nedenfra/opp og

blir i denne oppgaven også omtalt som det prosessorienterte perspektivet på iverksetting. Det er ikke like enkelt å sammenfatte hovedelementer i dette perspektivet som i ovenfra/ned perspektivet, som har en klar hierarkisk oppbygning og en bestemt retning på beslutninger og iverksettingsprosessen. Prosessorientert har et mer flytende bilde av prosessen, der man kan blande inn enkeltinitiativ og hvor målene for implementeringen ofte blir utformet ute i kjeden av iverksettere. Likevel skal jeg forsøke å sammenfatte noen punkter som kjennetegner dette perspektivet.

Utgangspunktet for det prosessorienterte perspektivet for iverksetting er at man tar utgangspunkt i målgruppen og de såkalte tjenesteleverandørene (Matland 1995:148). Dette fordi man skal lære mer om prosessen, behov og hva som er gjennomførbart i forhold til hva man ønsker å oppnå. Mikroiverksetterne er hovedfokus i denne retningen, og ofte vil man mene at disse vil lage egne programmer for iverksetting. Dette medfører at beslutningstakerne kun kan innvirke indirekte på prosessen og ikke ha mulighet til å styre utfallet slik som i den beslutningsorienterte retningen. Vellykket iverksetting vil i henhold til den prosessorienterte retningen ofte være avhengig av såkalt ”rammepolitikk” der man definerer mål og virkemidler veldig løst, og sikrer finansiering slik at mikroiverksetterne kan tilpasse politikken til det de ser som mest hensiktsmessig (Matland 1995:149). Der beslutningsorientert iverksetting har fokus på å komme med generelle råd for gjennomføring av politikk, søker prosessorienterte studier å forklare hva som har gått galt (Matland 1995:149).

Slik som for den andre retningen, har det også blitt uttalt kritikk mot denne måten å tenke på. Spesielt to momenter har vært fremtredende, der det første går på iverksetternes roller. En ting er at de vet om hvilke behov som finnes, og hva slags politikk som kanskje vil være mest effektiv, men en annen ting er at de styrer prosessen. Disse mikroiverksetterne som ofte er bakkebyråkrater er ikke valgt politisk. Selv om de kanskje skulle mene å representere de behov som finnes, er det ikke slik at de har fått delegert myndighet eller er ansvarlige ovenfor befolkningen for den politikken som blir ført. Derfor skal de heller ikke påvirke prosessen med politikkkutforming. En ting er at de kommer med faglige råd, slik det forventes av uavhengige byråkrater, men disse rådene skal ikke overstyre politisk vedtatte mål og virkemidler. Den andre formen for kritikk mot et prosessorientert perspektiv er at det vektlegger for mye den lokale autonomien (Matland 1995:150). Ofte har ikke det lokale nivået så mye det skulle ha sagt, fordi mange av beslutningene som sentralnivået i politikken tar, blir utformet i lover og det følger øremerkede midler, eller en av delene. Da er det

vanskelig for lavere nivåer i iverksettingskjeden å skulle endre de rammene som beslutningstakerne allerede har satt.

Det er mange viktige bidragsytere til iverksettingsteori. Den korte gjennomgangen over henspiller ikke på andre faktorer enn at den er ment som en gjennomgang og redegjørelse av klassiske verk og en redegjørelse av to ulike retninger. Disse kan ses på som selve utgangspunktet for iverksettingsstudier. Selv om det sikkert er mange andre studier som kunne gitt et signifikant bidrag til en litteraturgjennomgang, er det ikke vurdert å gi en oversikt over flere, rett og slett fordi utvalget av iverksettingsstudier er for omfattende til å sammenfattes i noen korte linjer.

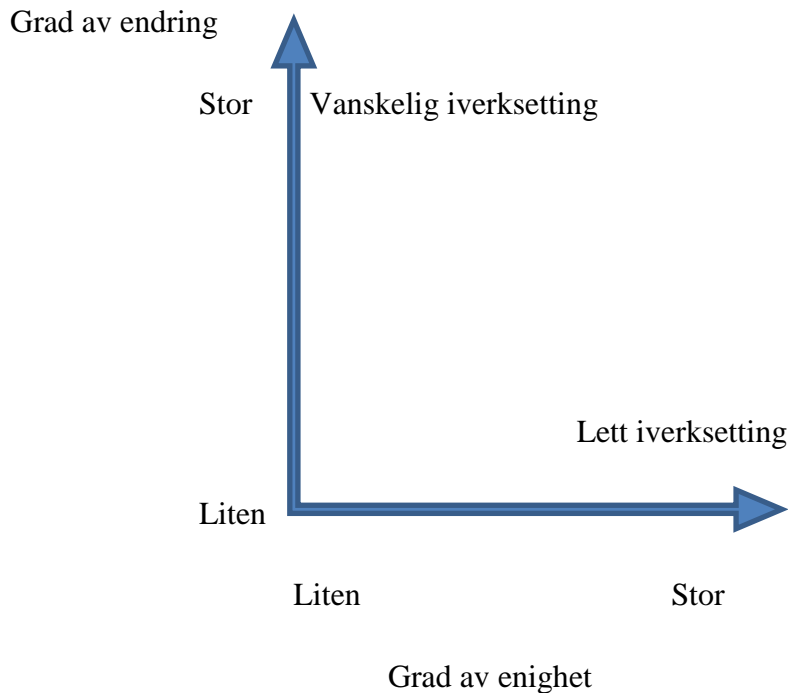
2.3 Iverksettingsteori – en modell av Van Meter og Van Horn

Selv om gjennomgangen over inneholder to ulike perspektiv på iverksetting, kan man vanskelig argumentere for at iverksettingens to retninger medfører en dikotom forståelse. De første studiene hadde kanskje et slikt syn, men etter hvert som det prosessorienterte har fått større fokus, kan man si at det har utviklet seg en forståelse av dette fenomenet som et slags kontinuum der man blander de to sammen. Jeg vil argumentere for at selv om den definisjonen jeg presenterer, er preget av beslutningsorienterte studier, fungerer den også for mer prosessorienterte studier, så vel som denne studien der modellen for iverksetting inneholder elementer fra begge retninger. Van Meter og Van Horn definerer tidlig iverksetting som ”gjennomføring av vedtatt og finansiert politikk basert på definerte mål”(Van Meter og Van Horn 1975:448). Selv om denne definisjonen er ganske generell passer den godt til begge retningene av to grunner. For det første sier den ikke noe om hvem som definerer målene, være seg bakkebyråkrater eller toppolitikere. For det andre sier den ikke noe om hvilken retning iverksettingen går i. La oss tenke oss en prosessorientert modell der målene er definert nedenfra, der kan iverksettingen fortsatt være styrt nedenfra, eller den kan være styrt ovenfra slik som den beslutningsorienterte retningen. Motsatt vil definerte mål fra politisk ledelse kunne bli styrt nedenfra i iverksettingskjeden ut fra hvilke behov iverksetterne ser og styrer etter. Senere går Van Meter og Van Horn noe vekk fra denne generelle definisjonen, og vektlegger en mer normativ definisjon der de tillegger definisjonen en dimensjon om at

målene er ”politisk definerte”, noe som utelukker ikke-politisk valgte eller ansatte i forvaltningen og dermed også hovedelementer i den prosessorienterte retningen (Van Horn 1979:9). Dette gjør at jeg forholder meg til utgangspunktet i originalverket fra 1975.

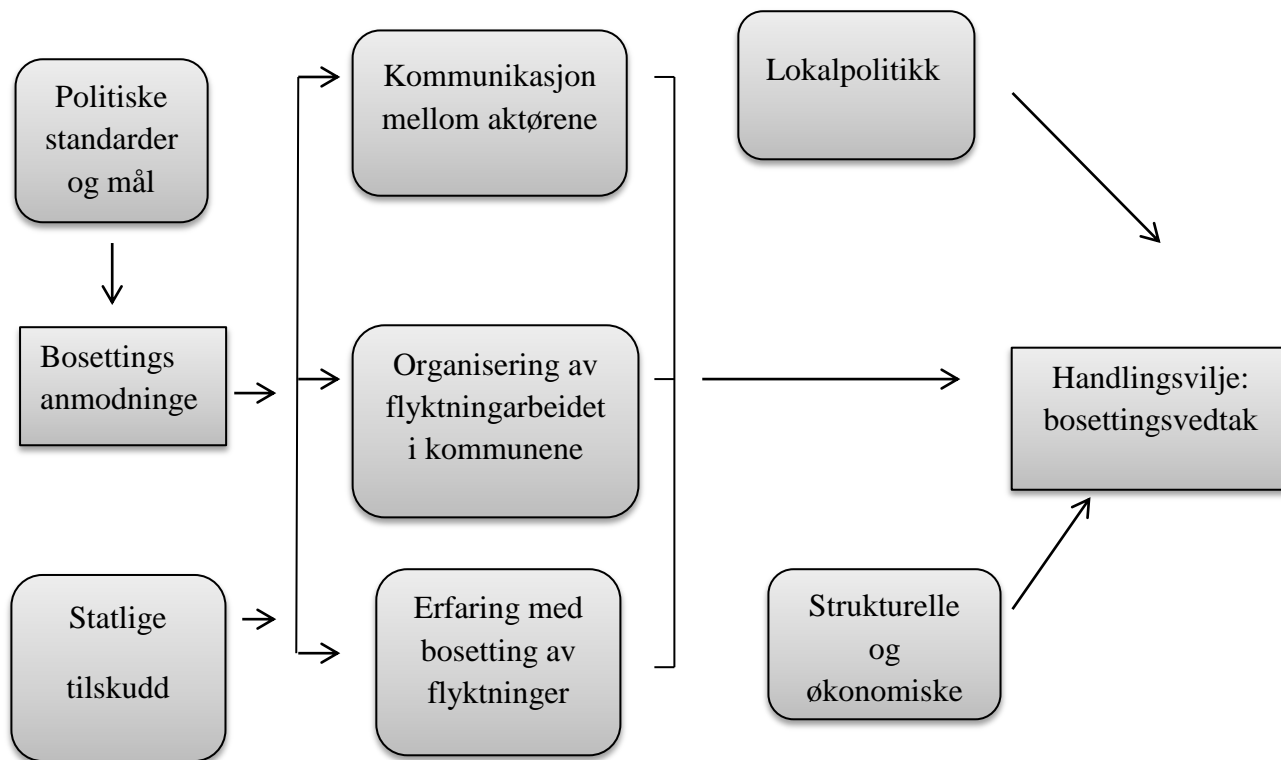
Videre vil jeg presentere den generelle teorien for iverksetting og en modell. Jeg skal først forsøke å forklare hvilke ulikheter som kan trekkes opp for å skille dem. Forholdet kan ses på som det klassiske teori/modell-skilllet ellers i statsvitenskapen, der teorien er bred, uavgrenset og mindre egnet til å implementere direkte i forskningen. Motsatt er modellen spesifikk, ikke nødvendigvis generaliserbar og tilpasset de forventningene som man har til et bestemt område. Den teoretiske figuren 2.1 er hentet direkte fra Van Meter og Van Horns arbeid, og skal gjengi de to dimensjonene Van Meter og Van Horn mener er felles for alle politiske iverksettingsprosesser. Den første dimensjonen er grad av endring. Dette henspiller på to ulike endringer. Den ene er graden av endring sett i forhold til tidligere vedtak. Van Meter og Van Horn viser til at radikal ulik politikk ofte møter motstand, fordi det krever mer ressurser og ofte involvering i nye områder enn man er kjent med (Van Meter og Van Horn 1975:458). Den andre formen for endring er grad av endring i, for eksempel, strukturelle og demografiske forhold. Iverksetting som krever eller forutsetter stor endring i organisasjonene som implementerer politikken, vil ofte motarbeide eller forsinke prosessen (Van Meter og Van Horn 1975:458). Den andre dimensjonen i teorien omhandler graden enighet. Dette refererer til det de kaller for ”goal consensus”, det vil si at man har en forankring i iverksettingskjeden om hva som er de målene man arbeider mot (Van Meter og Van Horn 1975:458). I denne studien vil grad av enighet dreie seg mye om hvor store lokale motsetninger det er mellom partiene.

Figur 2.1 - Trekk som kan påvirke politikken (Van Meter og Van Horn 1975).



Med utgangspunkt i teorien og den teoretiske figuren over skal jeg gå videre i å utarbeide en modell. Van Meter og Van Horn har spesifisert en modell med seks variabler som jeg skal benytte som et utgangspunkt. Min modell vil skille seg fra Van Meter og Van Horn sin ved at min vil ha med noen variabler som er preget av en prosessorientert forståelse av iverksetting. Modellen tar sikte på å kartlegge hvilke variabler som har betydning og som kan være med å påvirke gjennomføring og graden av vellykket iverksetting. Van Meter og Van Horn har satt opp tre punkt som vurderes som spesielt viktig i forhold til aktørenes evne og vilje til gjennomføring av en politikk. Det er forståelsen til aktørene, godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og intensiteten av disse reaksjonene (Kjellberg og Reitan 1995:147). De tre punktene vil bli fokusert på i analysen av Fredrikstad og Skien sine ulike strategiske overveielser når det gjelder bosetting av flyktninger.

Figur 2.2 - Tilpasset iverksettelsesmodell basert på Van Meter og Van Horn (1975)



2.3.1 Avhengig variabel

Studiens avhengige variabel er iverksetternes handlingsvilje til å bosette flyktninger. Handlingsviljen blir operasjonalisert gjennom vedtakene kommunene gjør i lys av anmodningene fra IMDi. Handlingsviljen dreier seg om den politiske viljen til å bosette flyktninger, og det er politikerne som avgjør hvor mange som skal bosettes. Avgjørelsen blir imidlertid preget av ulike forhold, blant annet en innstilling fra rådmannen. Innstillingen fra rådmannen er basert på vurderinger ulike instanser i kommunen har om kommunens evne og kapasitet til å ta imot flyktninger. Det kan forventes av handlingsviljen til iverksetterne er preget av hvilke evner administrasjonen i kommunen mener å ha til å ta imot flyktninger. Derfor vil det være viktig å belyse både den politiske prosessen av bosettingsvedtakene og de administrative aspektene som spiller inn. Handlingsviljen vil være definert basert på tall fra

IMDi om hvor mange flyktninger kommunene har vedtatt å bosette i forhold til hvor mange de har blitt anmodet om å bosette.

2.3.2 Uavhengige variabler

Politiske standarder og mål

Det sentrale for politiske standarder og mål er klarhet og presisjonsnivå i defineringen av politiske mål. Denne variabelen har et klart ovenfra/ned perspektiv, der målsettinger og standarder dreier seg om hvor tydelige de statlige målsettingene er og hvilke standarder som finnes for lokal gjennomføring av vedtak (Van Meter og Van Horn 1975). Noen politiske vedtak er tydelige og klare. Da vil vedtakene naturlig nok være lettere å implementere likt i de ulike kommunene. Dersom målsettingene og standarder derimot kan oppfattes som utydelig og tolkes i ulike retninger, vil det skape rom for mer lokale varianter av politikken, som kan føre til at kommunene i større grad tolker og tilpasser politiske vedtak til lokale forhold i kommunen.

Denne variabelen blir operasjonalisert gjennom statlige mål og standarder for bosettingspolitikken av flyktninger. Det vil si hvor tydelig disse målene oppfattes og styres etter. Offentlig dokumenter, rapporter og lover vil bli brukt for å få klarhet i kommunikasjonen av statlige mål og standarder. Samtidig vil det i intervjuene bli forsøkt å få klarhet i hvordan disse målsettingene og standardene blir oppfattet på det lokale planet. Det er viktig å huske på at staten ikke har instruksjonsmyndighet over kommunene når det gjelder bosetting, og at hvordan de lokale aktørene oppfatter målsettingene dermed er et sentralt punkt.

Statlige tilskudd

Denne variabelen dreier seg først og fremst om økonomiske ressurser, og om hvordan staten kan tilby økonomiske ressurser til kommunene for å iverksette et politisk vedtak. Dersom et vedtak som skal iverksettes i en kommune, ikke følges opp med tilstrekkelige midler til å gjennomføre vedtaket, vil det kunne føre til at kommunene fatter et negativt vedtak (Pressman og Wildavsky 1973). I og med at bosetting er basert på frivillighet i kommunene, er det naturlig å tenke seg at ressurser kan være en viktig variabel å se på. Selv om myndighetene fra sentralt hold ikke kan legge press eller pålegge kommuner å ta i mot flyktninger, får kommunene økonomiske tilskudd per flyktning som blir bosatt. Integreringstilskuddet fungerer som et insentiv for kommunene til å motta flyktninger. Dette fordi tilskuddet ikke er

ubetydelig og pengene er heller ikke øremerket. Det kan ha stor betydning for økonomien i del kommuner (Steen 2008).

Operasjonaliseringen av statlige tilskudd vil være i hvilken grad informantene oppfatter at tilskuddet er tilstrekkelig til å dekke kommunens utgifter i forhold til bosetting av flyktninger. Hvilken betydning de oppfatter at de økonomiske tilskuddene har å si for kommunens økonomi forøvrig, da midlene ikke er øremerket for bosettingen, og således kan spille en avgjørende rolle. Det er viktig og her skille mellom oppfattelsen av tilskudd som tilstrekkelig og de faktiske forhold. Selv om det kan tenkes at det faktiske tilskuddet dekker utgiftene ved bosetting kan politikerne oppfatte dette som utilstrekkelig og det kan dermed ha en negativ innvirkning på bosettingsvedtakene. Det er også et poeng å nevne at jeg forventer en viss misnøye med overføringene fra staten uavhengig om de er tilstrekkelig eller ikke. Dette knyttes til motsetningene mellom kommunal og statlig autonomi og er noe jeg kommer tilbake til i analysen.

Lokal politikk

Det er politikerne i kommunestyret som tar den endelige avgjørelsen når vedtak om bosetting skal fattes. Hvilke partier som har hatt ordføreren og ikke minst hvilke partier som har samarbeidet i kommunestyret, er derfor naturlig å se på når man skal studere bosetting av flyktninger i norske kommuner. Bosetting av ikke-vestlig innvandrere kan være svært synlig i et lokalsamfunn, og er derfor blitt en sak som ofte brukes som partimarkering i politikken. Innvandring og integrering er blitt en viktig sak under valgkampen. Steen har funnet at et sterkt FrP har en negativ effekt når det gjelder bosettingsvedtak (Steen 2008). FrP har tradisjonelt stått for en restriktiv innvandringspolitikk, og dette kan være noe av årsaken til at kommuner der FrP har styrt eller hatt sterk oppslutning, har vært mindre villige til å imøtekomme IMDis anmodninger. Dette kan være med på å forklare forskjellene mellom de to kommunene. Det vil derfor bli grundig redegjort for sammensetningen i bystyret i de to kommunene. I tillegg vil jeg se på hva som har preget debatten i bystyret når det skal fattes vedtak om bosetting av flyktninger. Den faktiske debatten rundt bosettingsanmodningene er ikke bare en god kilde til informasjon om hva politikerne legger vekt på når de vurderer anmodningene, men kan også gi et inntrykk av hvordan den generelle holdningen til bosetting er. Hvis debatten er bærer preg av å være polarisert kan dette ha en annen effekt enn hvis

holdningen er mer konsensusbasert. Derfor ønsker jeg å skille denne variabelen i to underkategorier også i operasjonaliseringen.

Lokal politikk operasjonaliseres derfor først i en sammensetningsvariabel som måles ved å se på bystyrets faktiske sammensetning og det som jeg kaller for samarbeidsplattformer. Ingen av partiene har i den studerte perioden styrt alene slik at det er viktig å se hvordan sammensetningen har vært og hvordan den kan ha preget anmodningene. Den andre delen av lokal politikkvariabelen jeg skal se på er debatt i bystyret. Denne operasjonaliseres og måles gjennom polariseringen av debatten. Med polarisering mener jeg stor avstand mellom partiene som kommer til uttrykk i kommunestyredebuttene. Avstanden måles gjennom en enkel form for argumentasjonsanalyse, samt antallet flyktninger partiene ønsker å bosette.

Et annet interessant aspekt ved lokal politikk ville være å trekke inn den offentlige debatten i lokale medier om bosetting av flyktninger. Det ville vært interessant å kartlegge om det fantes forskjeller mellom kommunene i forhold til hvordan bosettingen har vært omtalt. Det viste seg imidlertid at å skulle dekke denne debatten ville kreve svært mye tid, og bli for omfattende i forhold til studiens omfang.

Strukturelle og økonomiske forhold

Strukturelle og økonomiske forhold er en oppsamlingskategori, der flere ulike variabler blir diskutert. Dette kan forstås som forhold som ikke kommunen kan direkte innvirke på og som ofte blir bestemt av forhold utenfor kommunens kontroll. Tidligere forskning har vist at boligsituasjonen, grad av arbeidsledighet, sekundærflytting og kommuneøkonomi er forhold som kan ha betydning for vedtak om bosetting av flyktninger (Steen 2008; Steen 2009).

Boligsituasjon har i tidligere forskningsarbeid vist seg å kunne være en flaskehals i bosettingsprosessen. Kommunene kan ha ulike utfordringer med å skaffe boliger som er egnede for flyktningene som kommer, for eksempel kan det være vanskelig å skaffe tilstrekkelig boliger til store familier eller mange nok boliger til enslige (Friberg og Lund 2006, Ibenholt og Bakli 2008). Høy arbeidsledighet kan være en grunn for ikke å bosette flere mennesker i kommunen, men det har også vist seg at enkelte kommuner bosetter flyktninger nettopp for å skaffe flere arbeidsplasser i kommune (Steen 2009). Derfor er det viktig å kartlegge både bolig- og arbeidsmarkedet i kommunene og undersøke hvordan informantene vurderer mulighetene for å kunne skaffe flyktningene bolig og arbeid.

Hvordan måler man så boligtilgangen i en kommune? En måte ville vært og gått gjennom boligstatistikk for de to kommunene jeg undersøker og sett hvordan tallene er her. Men siden disse tallene er meget generelle og man ser en voldsom prisvekst generelt over hele Østlandet finner jeg ikke denne operasjonaliseringen og fremgangsmåten som fruktbar. Det som derimot kan være en mer hensiktsmessig vei å gå er å operasjonalisere boligsituasjonen ut fra kommunens tilgjengelighet på boliger. Selv om kommunen kan være en presskommune med tanke på boligmarkedet, kan det tenkes at kommunen har nok boliger til sosiale formål, eller motsatt, at en presset boligsituasjonen generelt i kommunen påvirker kommunens evne til å skaffe til veie boliger. Kommunens tilgang på boliger bør derfor kunne si noe om hvordan boligsituasjon påvirker bosettingsanmodninger.

Sekundærflytting vil si flyktninger som flytter videre fra den første kommunen de ble bosatt i da de først fikk opphold i Norge. Stor sekundærflytting til en kommune oppfattes ofte som en ekstra utgift for kommunene, fordi det ikke følger de samme tilskuddene med en flyktning som har vært bosatt i en annen kommune først. Derfor kan sekundærflytting være et argument for at kommunen ikke er villig til å bosette like mange som IMDi anmoder. Mange flyktninger som blir bosatt i Norge, velger å flytte fra kommunen de først ble bosatt i, og tendensen har vært at flyktningene flytter fra distriktene og heller ønsker å bosette seg i større bykommuner og sentralt på Østlandet. Derav en forventning om at både Fredrikstad og Skien opplever en del sekundærtilytting, kanskje særlig i Fredrikstad som ligger nærmere Oslo enn Skien. Sekundærflytting operasjonaliseres som hvordan kommunene oppfatter sekundærflytting. Et eksempel kan være om sekundærflytting oppleves som en belastning på sosiale tjenester.

Evne og vilje til bosetting henger nært sammen med kommunens økonomi. For mange kommuner er det en viktig økonomisk føring at inntekter og utgifter knyttet til bosetting av flyktninger skal balansere (Ibenholt og Bakli 2009:43). Forskning har vist at god kommuneøkonomi har ført til at kommuner bosetter flere flyktninger (Steen 2008). Dette er ikke vanskelig å tenke seg rent logisk siden det er ressurskrevende å bosette flyktninger og dermed vil dette belaste kommuneøkonomien. Operasjonaliseringen av kommuneøkonomi er hvordan den generelle tilstanden til kommuneøkonomien er sett i forhold til overskudd og underskudd i regnskapene. Jeg velger å ikke sette en sum eller prosent for inntjening og utgifter her siden informantene mest sannsynlig har bedre oversikt over faktiske forhold i kommuneøkonomien enn en begrenset resultatanalyse av regnskapene vil kunne gi. Derfor lar

jeg informantenes inntrykk av kommunens evne til å utføre de oppgaver kommunen er pålagt være en tilstrekkelig kilde til informasjon om kommuneøkonomien.

Det er viktig å merke seg at dette er strukturelle forhold som i utgangspunktet er utenfor kommunenes kontroll, og kommunene er prisgitt staten eller en generell utvikling i forhold til disse strukturelle variablene. Det er ikke usannsynlig at politikerne er klar over dette og bruker disse variablene til å forklare egne argumenter til bosetting. Det kan derfor være grunn til å tro at disse argumentene vil bli brukt i stedet for begrunnelser som at et politisk parti sin redsel for å miste stemmer på grunn av bosettingen av flyktninger. Men like fullt er dette utfordringer og argumenter som kan være høyst reelle for enkelte kommuner.

Kommunikasjon mellom aktørene

Bosetting av flyktninger er ansvar som på mange måter både faller inn under sentralmyndigheter og lokale myndigheter. Dermed blir kommunikasjon mellom nivåene et viktig tema. Denne variabelen omhandler kommunikasjonen og samhandling, både vertikalt og horisontalt. Den dreier seg om forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter, og politikere og administrasjon. IMDi har en sentral rolle og kommuniserer med kommunene på vegne av staten, men også KS har en viktig rolle for å motivere kommunene til å bosette flyktninger. Siden mye av kommunikasjonen går mellom IMDi og kommunene, vil ikke KS få en sentral rolle i denne variabelen. KS befinner seg også på et mellomnivå siden det ikke er statlig eller kommunalt, men en ren interesseorganisasjon. Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom aktørene, og opplever de å ha like målsettinger og samarbeider de godt med hverandre er viktige spørsmål å få svar på her. Å få innsikt i dette temaet kan gjøres både med å forsøke å få innblikk i hvordan IMDi og kommunene kommuniserer seg imellom. Informantene vil bli spurt hvordan de oppfatter kommunikasjonen og samarbeidet med IMDi. I tillegg vil jeg komme inn på hvordan kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne i kommunen er. Det er til syvende og sist administrasjonen som sitter med det daglige arbeidet av bosetting og deres informasjon om kapasitet og kompetanse vil kunne være av betydning for det politiske vedtaket i bosettingsanmodninger.

Det er flere måter man kan operasjonalisere en slik variabel på. I studier i sentraladministrasjonen har man ofte sett på måter for kontakt. Det kan være formelle henvendelser, brev, telefoner og personlig kontakt. Eller så har man også benyttet hyppighet

som et parameter for kommunikasjon. Jeg vil si stede argumentere for at kommunikasjonen i dette tilfellet best operasjonaliseres som gjensidig forståelse av behov. Selv om hyppighet og type kontakt ofte gir et bilde av hvordan man kommuniserer gir det ikke nødvendigvis et godt bilde for innholdet i kommunikasjonen. Innholdet er i sluttenden det som kan sies å påvirke faktiske vedtak, og dermed er forståelsen viktig. Jeg vil til slutt påpeke at de ulike organisasjonene har ulike roller i denne kommunikasjonen, og selv om man kanskje har forståelse for hverandres behov vil ikke nødvendigvis anmodningene eller vedtakene gjenspeile dette. IMDi kan for eksempel ikke slutte med tilleggsanmodninger til Skien når det har vært en økning i antall flyktninger inn til Norge selv om forståelsen av behovene til Skien er god. Anmodning og vedtak er altså ikke synonymt med god forståelse.

Organisering av flyktningarbeidet i kommunene

Van Meter og Van Horn (1975) mener at trekk ved iverksettingsenhetene, som for eksempel grad av hierarkisk kontroll, hvor mange ansatte det er og hvilke ressurser som finnes, er sentrale aspekter for iverksettingen. Det er med andre ord organisasjonsmessige trekk ved de administrative organer som har ansvaret for den praktiske iverksettingen av tiltaket som er sentralt i denne variabelen. Jeg vil derfor se på blant annet størrelse på staben og hvilken kompetanse kommunene har til å håndtere bosetting av flyktninger. Det er relativt fritt for kommunene å velge hvordan de vil organisere det kommunale arbeidet med bosetting og integrering av flyktninger. Det finnes derfor mange ulike modeller i norske kommuner, og det vil være naturlig å tenke seg at organiseringen av dette arbeidet kan være med å påvirke hvor effektiv iverksetting av politikken vil være. Operasjonaliseringen av denne variabelen vil derfor dreie seg om trekk ved organisasjonen(e) som skal bosette flyktningene. Dette innebærer hvordan de er bygget opp i kommunen, antall ansatte, klar ansvarsfordeling og organisasjonstilørighet osv. Dette innebærer ikke bare fysiske trekk ved organisasjonen, men også mer organisasjonsteoretiske aspekt. Dette vil jeg komme tilbake til i diskusjonen av de empiriske funnene.

Erfaring med bosetting

Tidligere erfaring med bosetting av flyktninger er en nedenfra-opp variabel, som er tatt med i modellen fordi det er sannsynlig å tenke seg at hvilke erfaringer kommunen har med bosetting

av flyktninger kan være med å påvirke hvilke holdninger de har til å vedta å bosette flere flyktninger. Dersom bosetting og integreringsarbeidet fungerer godt er det sannsynlig at kommunene stiller seg mer positiv til å bosette flere og motsatt. Informantene vil bli bedt om forklare hvordan de oppfatter dette arbeidet i kommunen. Operasjonaliseringen av erfaring dreier seg derfor om integrering med tanke på forhold som selvhjulpenhet etter fem år, sysselsetting, bruk av barnehage, bosettingsmønster, språkkunnskaper o.l.

2.4 Forventninger til funn og andre undersøkelser

Tabell 2.1 - *Forventninger til funn*

Variabel	Forventet påvirkning
Politiske standarder og mål	<i>Uklart – negativt</i>
Statlige tilskudd	<i>Tilstrekkelig tilskudd – positivt</i>
Lokal politikk	
- <i>Sammensetning</i>	<i>Sterk høyreside – negativt</i>
- <i>Debatt</i>	<i>Stor politisk avstand – negativt</i>
Strukturelle og økonomiske forhold	
- <i>Bolig</i>	<i>Bykommuner – negativt</i>
- <i>Sysselsetting</i>	<i>Høy arbeidsledighet - negativt</i>
- <i>Kommuneøkonomi</i>	<i>Dårlig økonomi - negativt</i>
- <i>Sekundærflyktninger</i>	<i>Mange tilflyttere - negativt</i>
Kommunikasjon	
- <i>stat og kommune</i>	<i>Forståelse av behov - relativt samsvar</i>
- <i>administrasjon og politisk</i>	<i>Forståelse av behov - relativt samsvar</i>
Organisering	<i>Trekk ved organisasjon</i>
Erfaring	<i>Høy integrering - positivt</i>

I tabell 2.1 har jeg forsøkt å trekke frem noen forventninger til de variablene jeg har presentert tidligere i kapitlet. Det er viktig å understreke at disse forventningene ikke er å anse som hypoteser, men mer som løse antagelser om prosessen basert på identifiserte variabler. Noen

av variablene kan jeg begrunne i teori, mens andre har færre teoretiske holdepunkt og kun indikasjoner har gitt grunnlag for forventningene for det bestemte forholdet. Beskrivelsen i slike tabeller blir ofte kort og skjematisk, og noen av nyansene kan bli borte både for forventninger, og for resultater som jeg vil vise i analysekapittelet. Likevel skal jeg kommentere kort variablene som er nevnt i tabellen og forventningene til disse.

Den første forventningen jeg formulerer er at uklare og utydelige politiske standarder og mål vil påvirke bosetting negativt. Dette mener jeg fordi Van Meter og Van Horn beskriver at utydelige mål og standarder medfører at iverksetterne ikke har noe klart mål å arbeide mot, noe som vil medføre en negativ innvirkning på iverksettingen (Van Meter og Van Horn 1975). Det neste er statlige tilskudd. Pressman og Wildavsky mener at vellykket iverksetting kun er mulig hvis de politiske programmene er godt finansiert (Pressman og Wildavsky 1973). Derfor kan man anta at økonomiske tilskudd kan fungere som et insentiv og derfor påvirke bosetting positivt. Politisk sammensetning tar utgangspunkt i bystyrets sammensetning og vil forventes å påvirke i varierende grad med styrken til de ulike partiene. Steen fant at FrP har hatt en negativ innvirkning på bosetting (Steen 2009), derfor antar jeg at en sterk høyreside påvirker negativt. Debatten omhandler avstand mellom partiene og en polarisert debatt vil indikere stor avstand mellom partiene som kan påvirke bosetting negativt. Van Meter og Van Horns teori utleder at stor uenighet medfører store utfordringer i forhold til iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975:460). Hvis man har negativ effekt av økning for alle variablene for økonomiske og strukturelle forhold er forventningene at disse påvirker iverksettingen og vedtakene om bosetting negativt. Mindre boliger, flere sekundærflyttinger, dårligere kommuneøkonomi og lavere sysselsetting er alle strukturelle forhold som man kan tenke seg kan spille negativt inn på bosettingsvedtakene. Forventningene om kommunikasjon er grunnlagt litt annerledes. Dette fordi variabelen handler om gjensidig forståelse av behov og at dette skal medføre relativt samsvar mellom anmodning, kapasitet og vedtak i henholdsvis IMDi og kommunen og ikke nødvendigvis ha en positiv eller negativ innvirkning på vedtakene. Dette fordi kommunikasjon og økt forståelse kan medføre anmodninger som samsvarer med hva aktørene ønsker og forventer. Trekk ved den lokale organisasjonen er knyttet til ressurser og dette kan igjen henvises til Pressman og Wildavsky sine funn om god finansiering medfører iverksetting, men dette er ikke kun knyttet til monetære forhold og inneholder også en videre betydning av ressurser. Til slutt har man forventninger om at høy grad av integrering hos innvanderne medfører positive erfaringer og dermed også vilje til å bosette flere, altså positiv innvirkning på bosettingsvedtak.

De tidligere masteroppgavene på prosjektet har også utledet noen funn som kan være relevante for denne masteroppgaven, men siden både studerte kommuner og problemstillingene har vært noe annerledes enn min er det vanskelig å mene noe om hvilke funn som kan være relevant for denne studien. Disse studiene innebærer blant annet en sammenligning av kommunene Horten og Lørenskog (Kryvi 2008), Moss og Halden (Thorjussen 2009), Rygge og Askim (Fjellbekk 2011), Larvik og Sandefjord (Stenersen 2010) og bosetting av flyktninger i Oslo (Shakar 2009).

Likt for Thorjussen og Fjellbekk sine studier er imidlertid at bare en av kommunene har valgt å bosette flyktninger, men den andre har vedtatt å bosette tilnærmet null de fleste av årene som blir studert. Kryvi så i sin studie på to kommuner som begge bosatte flyktninger, men som av ulike årsaker ikke bosatte i samsvar med IMDi's anmodninger hvert år. Disse skiller seg nokså mye i forhold til antall bosatte, at det er vanskelig å si noe konkret om forventninger i forhold til min undersøkelse.

Stenersens studie om Larvik og Sandefjord ser i likhet med denne studien på to kommuner som begge bosetter flyktninger, men hvor den ene kommunen ikke bosetter i tråd med anmodningene fra IMDi. Det er derfor interessant å se mine funn i lys av dette prosjektet. Stenersen viste at Larvik stort sett bosatte i samsvar med anmodningene fra IMDi, mens Sandefjord som regel vedtok å bosette færre enn de var anmodet om. Et viktig funn fra Stenersen sin studie var at den politiske sammensetningen hadde stor forklaringskraft (Stenersen 2010). Dette er tatt med i betraktningen av forventninger til lokal politikk variabelen, men endrer således ikke på retningen variabelen forventes å påvirke.

3 Data og metode

3.1 Innledning

Vitenskapelige metoder angir hvordan en skal fremskaffe kunnskap og utvikle teorier i et bestemt fagområde, og hvordan en skal sikre at kunnskapen og teoriene oppfyller kravene til vitenskapelig kvalitet og relevans på det aktuelle fagområdet (Grønmo 2004:38).

Det er viktig med grundige og veloverveide valg når det gjelder metode og design av en studie. Metoden danner grunnlaget for å kunne knytte teori og empiri sammen, og problemstillingen legger føringer for hvilke metode som bør velges og for å få mest mulig pålitelige resultater. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for fremgangsmåten som har blitt brukt i studien, hvilke forskningsdesign som har blitt valgt, herunder metoder og kilder som er brukt i datainnsamlingen. Jeg valgte å besvare problemstillingen gjennom en komparativ casestudie, med en kvalitativ tilnærming. Intervju og dokumentstudier er metodene som blitt brukt i datainnsamlingen. Jeg vil gjøre rede for valg og vurderinger knyttet til forskningsdesignet i oppgaven. Styrker og svakheter ved opplegget vil bli diskutert og avslutningsvis diskuterer jeg validiteten og reliabiliteten i oppgaven.

3.2 En komparativ casestudie

Statsvitenskapelig forskning tar sikte på å belyse de politiske forhold i samfunnet. Hvilke forhold man ser på og hvilke aktører som er involvert kan variere veldig. Politiske forhold dekker et bredt spekter av ulike sider ved samfunnet. Derfor blir det i statsvitenskapen benyttet en rekke ulike metoder, som egner seg best til ulike formål. Et hovedskille i statsvitenskapelig forskning er kvalitative og kvantitative studier. Kvalitative studier behandler ofte få enheter, men tar for seg mange variabler. Forskeren går i dybden og studerer hver enkelt enhet svært grundig. I kvantitative studier har man derimot mange enheter og få variabler. Forskeren bruker ofte statistisk analyse for å finne sammenhenger mellom variablene. En styrke ved kvantitative studier er det mulig å generalisere til et større univers

enn forskeren har studert. Det er langt vanskeligere å trekke slike slutninger basert på kvalitative studier fordi enhetene som oftest er så komplekse at det vanskelig lar seg overføre til andre enheter.

Hensikten med denne studien har vært å finne ut hvilke forhold som kan påvirke kommunenes vedtak til bosetting av flyktninger, og studiens problemstilling skal besvares gjennom en komparativ casestudie. Lijphart definerer komparativ metode som en analyse av et lite antall enheter, også kalt en liten N-studie. Studien har minst to enheter, men har likevel for få enheter til at det er fruktbart å gjennomføre en statistisk analyse (Lijphart 1971). Enhetene i en komparativ casestudie er som regel ganske omfattende og komplekse. Man kan si at hver enhet tilsvarer en case i casestudier (Grønmo 2004:384). Enhetene i en komparativ casestudie blir systematisk sammenlignet. En fordel med opplegget er at forskeren kan fordype seg i casene, samtidig som man har et sammenligningsgrunnlag som man mangler ved å gjennomføre en casestudie med en enkelt enhet.

Når man skal velge enheter til en slik studie gir det lite mening å velge ut enhetene med en sannsynlighetsutvelging. I stede blir ofte en strategisk utvelgelse av enheter brukt. Det vil si at man bygger valget av enheter på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest interessante og relevante å inkludere i den bestemte studien. Et velbegrunnet og strategisk valg av case kan være med å styrke validiteten i oppgaven. Lijphart beskriver to måter å velge ut case på, enten kan man velge case ut fra «most similar design» strategien eller «most different design» strategien (Lijphart 1971). I det første tilfellet velger man case der de uavhengige variablene er så like som mulig, mens de på den avhengige variabel er ulike. Motsatt vil i andre tilfellet, de uavhengige variablene være mest mulig forskjellig, mens den avhengige variabelen er lik.

Enhetene i denne studien er Fredrikstad og Skien kommune. De er valgt ut i samarbeid med IMDi, og kommunene har en rekke fellestrekk. Det er vanskelig å finne to enheter, som i dette tilfellet kommuner, hvor alle de uavhengige variablene er like i begge casene, mens enhetene skiller seg på den avhengige variabelen. Det er ikke realistisk å lete etter to kommuner der forholdene er ideelle for en slik studie. Likevel mener jeg Fredrikstad og Skien er egnede enheter å studere. Kommunene har noen sentrale likhetstrekk gjennom sin lokalisering sentralt på Østlandet, begge er relativt store bykommuner og har tradisjonelt vært industribyer med et strekt Arbeiderparti i kommunestyret. Kommunene skiller seg fra hverandre ved at Fredrikstad som regel bosetter færre enn anmodet, mens Skien som regel bosetter i tråd med

anmodningen fra IMDi. Fredrikstad og Skien kommune er derfor valgt basert på «most similar case» strategien, siden de skiller seg fra hverandre på den avhengige variabel, vilje til å bosette flyktninger i forhold til IMDis anmodninger.

En utfordring man står overfor ved komparative casestudier er at det er mange variabler fordelt på få enheter som kan gjøre det utfordrende å se alle de kausale sammenhengene. Dette problemet kan reduseres ved å øke antallet enheter (Lijphart 1971:686), men det vil da gå på bekostningen av kausaliteten i prosjektet. Det ville vært en styrke for oppgaven å øke antall enheter, og studere flere kommuner, likevel har jeg valgt bare å ha to enheter på grunn av tidsbegrensninger. Det har vært tidkrevende å avtale og å gjennomføre intervjuene i de to kommunene, og ikke minst å få den påkrevde dybdekunnskapen om den enkelte kommune for kunne besvare problemstillingen. Å begrense antallet enheter til to kommuner har gitt meg mulighet til å sette meg tilstrekkelig inn i de to casene og gjennomføre nok intervjuer i de to kommunene til å kunne belyse problemstillingen på en god måte. Fordelen med en kvalitativ tilnærming til en studie som dette, er at den er velegnet til å avdekke komplekse relasjoner og sammenhenger i de to casene som kan ha stor betydning for å besvare problemstillingen.

Kritikk som ofte blir rettet mot denne typen studier er at det er problematisk å generalisere ut i fra funnene i studien. Dette blir ofte omtalt som lav ytre validitet. Selv om jeg øker den ytre validitet ved å studere to case i stede for et enkelt casestudie, er det fremdeles vanskelig å generalisere ut i fra funnene. Men valg av to case er i hovedsak begrunnet ut fra et sammenligningsgrunnlag, ikke et generaliseringsbehov. Jeg kommer tilbake dette under reliabilitet og validitet diskusjonen i dette kapittelet.

3.2.1 Metode og datakilder

For å innhente data til analysen har jeg hovedsakelig benytte meg av to metoder for datainnsamling, intervju og dokumentstudier. Intervju har fra tilsvarende oppgaver vist seg å være en viktig kilde til relevante data, men også dokumentstudier har vært viktig i datainnsamlingen. Flere forskere har pekt på betydningen av å ha minst to eller flere uavhengige kilder som bekrefter samme data (Yin 1994). På denne måten kan man redusere faren for at tilfeldigheter avgjør hvilke funn man gjør. King, Keohane og Verba mener at vitenskapelig forskning må være mulig å etterprøve og mest mulig gjennomiktig (1994:8-9), for å oppfylle dette kravet vil jeg gjøre rede for datainnsamlingen til studien og bruken av

dataen. På den måten blir det mulig til å repetere studien, selv om det ofte vil være vanskelig å gjennomføre dette i praksis.

Datainnsamlingen har bestått av en triangulering mellom ulike datakilder, uten å si at jeg har benyttet triangulering som en spesiell metode, men mer som en løsere strategi for datainnsamlingen. Hovedsakelig har dokument og intervju vært brukt, men også en del internettkilder og video fra kommunestyremøtene. En fordel ved å kombinere skriftlig arkivert materiale og nytt materiale er at jeg kan få dypere innsikt i hver av enhetene. Samtidig kan det fungerer som kvalitetssikring av dataen jeg samler inn og kan sjekke data fra ulike kilder opp mot hverandre.

Dokumentstudier

Det skriftlige materialet i studien er materiale som allerede foreligger, og kan deles i to kategorier med tanke på formål for oppgaven. Den første består av dokumenter som har vært sentrale for å gi en grundig forståelse for hvordan bosettingsmodellen av flyktninger fungerer i Norge. Disse dokumentene består av offentlige dokumenter med ulikt opphav, enten fra offentlige organisasjoner som departement og direktorat, men også mer private forskningsinstitusjoner og oppdragsforskning. Sentrale dokumenter har vært stortingsmeldinger, høringsbrev, offentlige utredninger og rapporter. Dette er dokumenter som jeg stort sett har kunnet hente via internett, men noen er også blitt gjort tilgjengelig fra noen av informantene. En bred forståelse av politikken bak bosetting av flyktninger er viktig for å kunne analysere hva som kan føre til ulike bosettingsvedtak i to kommuner.

Den andre kategorien skriftlige dokumenter er dokumenter som mer direkte har dannet grunnlaget for empiri- og analysekapittelet i studien. Viktig dokument for undersøkelsen har vært møteprotokoller og sakspapir fra bystyremøter i Skien og Fredrikstad. Disse dokumentene har både gitt innsikt i saksgangen og argumentasjon fra partiene i bystyrene i kommunene. Begge kommunene har gjort disse dokumentene tilgjengelig via kommunes hjemmesider. Skien kommune hadde imidlertid tilgjengelig dokumenter for hele studiens periode fra 2003 til 2012, mens tilsvarende dokumenter var tilgjengelig fra 2006 til 2012 på Fredrikstad kommunes hjemmesider. Det har naturligvis gjort datagrunnlaget i Fredrikstad litt svakere. Det har likevel ikke utgjort et stort problem for studien siden flere av informantene jeg har intervjuet hadde god oversikt over perioden fra før 2006, samt at viktig sider ved

bosetting av flyktninger i Fredrikstad har blitt belyst gjennom et førsteutkast til en mangfold- og integreringsplan for Fredrikstad kommune, der både utfordringer og vellykkede sider ved bosetting av flyktningene blir presentert. IMDi har også kunnet fylle noen av informasjonshullene for Fredrikstad før 2006 med statistikk. Skien har i tillegg bystyredebuttene sine ute på video slik at man kan følge de ulike debuttene og medlemmenes innlegg. Dette har medført et nyttig tilskudd til de skriftlige kilder som allerede eksisterte for Skien. Foruten dette har jeg også lest og satt meg inn i tidligere studier og forskning om bosetting av flyktninger som har gitt verdifull informasjon om variablene i modellen, og som har gjort det mulig å tolke den øvrige dataen i oppgaven i et lys av denne forskningen.

Intervju

Intervju gjør det mulig å skaffe primærinformasjon fra de som befatter seg med beslutningsprosessen til daglig. Ofte kan for eksempel dokumenter skjule den uformelle prosessen som kan være av betydning (Tansey 2007:767). Skriftlige kilder gir ofte informasjon og innsikt i prosessen med et klart avgrenset start og sluttunkt. Det er ofte skjematisk bygget opp, mens prosessen i utgangspunktet kan ses og oppleves helt annerledes. Intervjuet vil derfor ofte kunne gi informasjon om prosessen på en annen måte enn skriftlige kilder ved at man får ulike synspunkt presentert fra gjennom perspektiv og ståsted. Nyansene som ofte ikke kommer frem i for eksempel møteprotokoller kan oppfattes og analyseres ved intervjuer. Man får et annet innblikk i en sak som kan være mer nyansert og man evner derfor å oppfatte dynamikken som kan ligge i en iverksettingsprosess på en annen måte enn kun ved skriftlige kilder. Intervjuene er primærkildene for denne studien, og selv om dokumenter er viktige så er det informantene, som også ofte er beslutningstakerne i denne studien, som er den viktigste kilden til informasjon. Det er også viktig å understreke at informasjonen som blir gitt i intervjuene blir tolket med bakgrunn i informasjonen som blir gitt, og ikke nødvendigvis fra ståsted selv om dette også forekommer. Det er altså ingen argumentasjonsanalyse jeg ønsker å presentere, selv om enkelte vurderinger kan være beslektet med denne.

Det første jeg tok stilling til i forbindelse med intervjuene var hvilken struktur de skulle ha. Strukturen kan variere fra helt fastlagte skjemaer til helt ustrukturerte intervju. Ulike intervjuformer har ulike styrker og svakheter. Strukturerte intervju er for eksempel enkle å kode og gir klare svar. De er derimot lite fleksible og den som utformer spørsmålene må på

forhånd vite hva som er relevante å spørre om (Leech 2002:665). Ustrukturerte intervju byr på utfordringer ved at de kan være vanskelig å kode i etterkant, og de kan være vanskelig å styre i den retningen forskeren ønsker. På en annen side har forskeren mulighet til å være svært fleksibel og følge opp tråder som er spesielt interessante. Jeg har kombinert de to intervjuformene og gjennomført såkalte semistrukturerte intervju. Semistrukturerte intervju har de samme fordelene som både strukturerte og ustrukturerte intervju, men også de samme utfordringene.

Deretter tok jeg stilling til hvem jeg skulle intervju. Siden hensikten med intervjuene var å finne ut mest mulig om utfyllende informasjon om prosessen valgte jeg å gjennomføre omfattende samtaler med noen utvalgte nøkkelpersoner, alstå dette som utvalgsstrategier. Jeg vurderte også andre utvalgsmetoder, men fant at disse hadde mangler som kunne ha en uheldig innvirkning på utfallet av studien. Snøballmetoden ble vurdert, og også i et tilfelle brukt, men som strategi for valg av respondenter synes jeg den var for risikabel med tanke på at man kan få meningsfeller anbefalt av de ulike politikerne fordi disse antas å snakke oftere med personer de er enige, med enn personer de er uenige med. Snøballmetoden ble til en viss grad benyttet i forbindelse med kontakten opp mot IMDi for å be dem identifisere personer som jobbet med bosetting og som hadde kontakt med IMDi i forbindelse med bosettingsanmodningene. Det var viktig for meg å intervju både politikere og administrativt ansatte i kommunene for å belyse problemstillingen fra begge aktørenes ståsted.

Til sammen har jeg intervjuet 13 informanter til studien. Alle intervjuene med unntak av et, har vært personlig og på tomannshånd. Jeg har forsøkt å velge informanter som gir et best mulig sammenligningsgrunnlag. Fra IMDi intervjuet jeg en informant fra IMDi Øst og en fra IMDi Sør som har ansvaret for bosetting av flyktninger i henholdsvis Fredrikstad og Skien. Av hensyn til avstand ble intervjuet med IMDi Sør gjennomført per epost. For at intervjuene skulle gi tilsvarende bilde fra hver av kommunene, valgte jeg å intervju informanter som representerer de samme partiene i Fredrikstad og Skien, samt at jeg forsøkte å få informanter med samme posisjonene, som for eksempel ordfører i begge kommunene. Jeg har intervjuet begge ordførerne. Siden begge kommunene hadde ordfører skifte høsten 2011, forsøkte jeg også å intervju ordførerne fra perioden 2007 til 2011, det lot seg gjøre å intervju den tidligere AP-ordføreren i Skien, jeg fikk derimot ikke anledning til å intervju den tidligere FrP-ordføreren i Fredrikstad. Jeg ønsket i utgangspunktet å intervju rådmannen i begge kommunene, det var imidlertid bare rådmannen i Skien som hadde anledning til å stille til

intervju. Jeg måtte derfor gjøre noen tilpasninger i forhold for å skape et best mulig sammenligningsgrunnlag (se vedlegg 1 for oversikt over informanter). De fleste jeg kontaktet var positive og interessert i å delta i studien, det var imidlertid en tidkrevende prosess å gjennomføre alle intervjuene siden informantene ofte hadde mange avtaler og andre møter å ta hensyn til. Jeg intervjuet altså tre ulike kategorier respondenter; fra statlig nivå, fra kommunalt administrativt nivå og fra politisk nivå. Selv om det var enkelte forskjeller på informantene i forhold til hvilken kategori de representerte kan det ikke sies å være merkbare trender i måten de uttalte seg på annet enn det man kan forvente. De statlige var profesjonelle og saksorienterte med en positiv holdning og stor forståelse ovenfor kommunene. De administrativt ansatte uttalte seg som oftest på faglig bakgrunn, noe som gjennomgående også preget intervjuene. Politikerne uttalte seg som forventet oftest med bakgrunn i partipolitikk.

Under alle intervjuene har jeg tatt utgangspunkt i en intervjuguide, med noen kjerneelementer som i hovedsak kan knyttes til modellen til Van Meter og Van Horn. Jeg brukte samme intervjuguide i alle intervjuene, men gjorde noen naturlige tilpasninger i forhold til om informanten var politikere eller administrativt ansatt, siden de belyser ulike sider ved prosessen. Disse tilpasningene var for eksempel ved at intervjuene med administrasjonen var mer basert på kunnskap og fakta siden de sitter på detaljer om forholdene til flyktingene. Alle samtaler var preget av en åpen intervjuform, og jeg gjorde fortløpende tilpasninger av spørsmål og struktur under intervjuene. Dette var viktig siden intervjuene tok sikte på å avdekke uformelle sider ved bosettingsprosessen, som ikke nødvendigvis finne i noe skriftlig materiale og som jeg ikke på forhånd hadde forutsetning til å vite var forhold som påvirket prosessen. Intervjuene har blitt holdt både på informantenes kontor, i kantiner og caféer med rolige omgivelser. Intervjuene varte fra 30 til 90 minutter og samtlige ble etter avtale med hver informant gjort lydopptak av. Opptakene sikret en mest mulig korrekt transkribering av hvert intervju. En fare ved å gjøre opptak av intervjuene er at informantene kan uttale seg mindre fritt, men ingen av informantene så derimot ikke ut til å preges nevneverdig av at det ble gjort opptak og hadde anledning til å gi beskjed om de ikke ville siteres eller at båndet skulle stoppes.

3.3 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet avhenger av hvor pålitelig datamaterialet er, og god reliabilitet innebærer fravær av tilfeldige målefeil. Det fordres høy reliabilitet for å oppnå god validitet (Grønmo 2004). Reliabilitet kan styrkes gjennom at forskeren tydeliggjør de metodiske valgene og vurderingene som er blitt gjort gjennom hele oppgaven. På den måten er det teoretisk mulig å gjennomføre en retest av studien, og leseren kan få et innblikk og kan gjøre egne vurderinger av valg og prioriteringer forskeren har gjort i studien, samt vurdering av datagrunnlag. For å sikre pålitelige data i denne studien har jeg benyttet ulike kilder i datainnsamlingen slik at feilaktig informasjon i størst mulig grad unngås, samt en grundig beskrivelse av gjennomføringen av studien.

Validitet er et spørsmål som kan stilles i forhold til om studien faktisk svarer på problemstillingen i oppgaven (Adcock og Collier 2001:529). Det er ulike måter å betegne validitet på. Begrepsvaliditeten ble gjort rede for i operasjonaliseringen av variablene i kapittel 2. En nøyaktig operasjonalisering av sentrale begreper er avgjørende for å sikre god begrepsvaliditet, det er vesentlig for analysen at de teoretiske begrepene måler det de er ment til å måle. Casestudier har ofte god indre validitet, siden det studerer et fenomen i dybden og kan avdekke kausalmekanismer, som kan være lettere å finne når man få enheter (Gerring 2007:43). Oppgaven forsøker å si noe om hvilke begrunnelser som ligger bak vedtak om bosetting av flyktninger i de to kommunene, både dokumenter og ikke minst intervjuer med beslutningstakerne gir et godt grunnlag for å kunne si noe om dette. At studien er basert på to kommuner har bidratt til at jeg har kunnet fordype meg tilstrekkelig i de to casene, samt at jeg har likevel har hatt et sammenligningselement i oppgaven.

I studier med få enheter, basert på case, er den ytre validiteten ofte lav, altså muligheten til troverdig og sikker generalisering. Når man ser på et eller få case kan disse vanskelig sies å være representative for caseuniverset (Gerring 2007:43). Jeg vurderer ikke lav ytre validitet til å være et stort problem for oppgaven, da hensikt med oppgaven ikke har vært å generalisere til større geografiske områder, som for eksempel fylke eller alle landets kommuner. Snarere er det å finne begrunnelser for bosettingsprosessene i Fredrikstad og Skien. Likevel kan masteroppgaven være av interesse for IMDi og andre kommuner siden den sier noe om utfordringer og sider ved bosetting av flyktninger som mange kommuner kan relatere seg til. Masteroppgaver som har sett på andre kommuner i tilsvarende forskningsopplegg, gjør det

mulig å trekke paralleller på funn fra disse oppgavene, noe jeg mener styrker den ytre validiteten. Jeg må naturligvis likevel være varsom i forhold til generalisering til et større univers, og heller forsøke å avdekke trender i funnene.

3.4 utfordringer med metode og datainnsamling

Det er ønskelig at alle kilder skal være objektive. Dette er derimot en utfordring når man intervjuer politikere som ofte har en bestemt politikk og agenda når de lar seg intervju. Det er derfor en utfordring å analysere de svarene man får. For eksempel kan en politiker som fronter et parti med en liberal innvandringspolitikk underdrive økonomiske kostnader ved bosetting av flyktninger, og motsatt kan en politiker som hevder det er problematisk å bosette flere flyktninger i en kommune overdrive for eksempel utfordringene med å skaffe bolig eller kostnader knyttet til bosettingen for kommunen. Jeg har forsøkt å redusere denne risikoen med å benytte meg av flere kilder som for eksempel forskningsrapporter som mer objektivt gir et bilde av kostnader ved bosetting av flyktninger og lignende. Intervjuene med administrativt ansatte kan man anta at i større grad er basert på deres faglige vurderinger og erfaringer, og det har vært nyttig å sammenligne svarene til politikerne og administrasjonen. I tillegg har jeg vært varsom med å bruke informasjon som bare blir bekreftet fra en kilde. Selv om det er viktig å være bevisst på at informantene kan ha en agenda som påvirker svarene deres, er også viktig å huske at disse subjektive holdningene ofte kan være viktig i en slik studie, der politikernes meninger og holdninger er med og påvirker hva politikerne til syvende og sist legger til grunn for hvordan de stiller seg til bosetting av flyktninger.

En annen utfordring ved studien har vært tidsaspektet, studiet tar sikte på å studere kommunestyrenes vedtak fra 2003 og frem til i dag. Av naturlige årsaker har det vært lettere å kartlegge prosessen jo nærmere man kommer dagens dato. Det er ikke overraskende siden mye av datainnsamlingen er basert på kvalitative intervjuer, og det er helt naturlig at informantene husker de siste årene langt bedre enn de første årene studien ser på. Selv om enkelte av informantene ikke har vært aktiv i lokalpolitikken eller ansatt i kommunene hele perioden fra 2003, passet jeg på at tilstrekkelig mange av informantene i begge kommunene hadde grunnlag for å si noe om bosetting av flyktninger i hele perioden fra 2003 til 2012. I tillegg har jeg funnet mange tilgjengelige dokument om bosetting av flyktninger i hele

perioden. Derfor har det vært mulig å se på bosettingsvedtakene i en tiårsperiode til tross for at de seneste årene har vært lettest å kartlegge.

4 Bakgrunn og kontekst

4.1 Innledning

Utlendingsfeltet omfatter til dels motstridene oppgaver som går på tvers av sektorer og departementsområder, og flere forvaltningsnivå er involvert. Feltet kan derfor være vanskelig å organisere og koordinere (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006:11). For å forstå rekkevidden av bosettingsprosessen av flyktninger i norske kommuner, er det nødvendig å se på hvordan prosessen er organisert, hvilken politikk som blir ført, hvilke aktører som er involvert, og ikke minst ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene stat og kommune. I dette kapitlet vil jeg se på hva som ligger bak organiseringen av bosettingsprosessen av flyktninger. Jeg vil redegjøre kort for utviklingen fra 1980-tallet som er med og danner et grunnlag for dagens ordning. En sentral utfordring i organiseringen av bosetting av flyktninger er det latente spenningsforholdet mellom stat og kommune. Å finne en varig balanse mellom kommunal selvråderett og implementering av statlige mål har vist seg å være problematisk i spørsmål om bosetting. I 2011 kom regjeringen med forslag om at ordningen på ny bør vurderes, og det ble stilt spørsmål om kommunene har for sterk selvråderett. Først vil jeg i korte trekk gjøre rede for hvordan innvandringsmønsteret til Norge har vært i nyere tid.

4.2 Innvandring og organisering av bosettingsprosessen

I nyere tid kan innvandringen til Norge deles i tre faser, den første var fra 1960 til 1975. Det var den gang hovedsakelig arbeidsinnvandrere som kom til Norge. De som kom var ofte unge og enslige menn. På grunn av konjunkturedgang ble det i 1975 innført en innvandringsstopp til Norge. Noe innvandring var det likevel, men bare høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere slapp inn. Den andre fasen kom mot slutten av 1970-tallet og besto av familiegjenforening.

Arbeidsinnvandrere som allerede hadde oppholdstillatelse i Norge fikk nå mulighet til å gjenforenes med nær familie. Den tredje fasen startet på midten av 1980 tallet, da det oppsto en kraftig vekst av asylsøkere og flyktninger som kom til Norge (Djuve og Pettersen 1997:79). Asylsøkerankomstene økte fra 829 i 1985, til en topp på 8613 i 1987. Denne økningen førte til behov for endring og samordningen mellom de berørte statlige instanser. For å øke samordningen ble flyktning- og innvandrersakene samlet i Kommunaldepartementet (KD) i 1987. UDI ble opprettet i 1988 og var underlagt KD. Frem til 1986/87 kom asylsøkerne direkte til en kommune. Enkelte kommuner opplevde dette som belastende. Fra 1987 ble derfor innkvartering av asylsøkere gjort om til et statlig ansvar. Ansvarsdelingen mellom stat og kommune ble etter 1987 organisert slik at staten hadde ansvaret for alle asylsøkere som kommer til Norge, men dersom opphold ble innvilget skulle de bosettes i en kommune på vanlig måte. Bosetting av flyktninger var og er fremdeles basert på frivillighet fra kommunene, både når det gjelder om, eventuelt hvor mange og hvem kommunene ønsker å ta i mot. UDI sendte ut anmodninger til kommunene om hvor mange hver kommune burde bosette. Basert på hvor mange flyktninger kommunene fattet vedtak om å bosette sendte UDI ut nye forespørsler om mottak av hver enkelt flyktning for bosetting i den enkelte kommune (St.meld.nr.61 1989-90).

I Stortingsmelding nr. 61 (1989/90) ble det ytret en bekymring for at det ikke var samsvar mellom bosettingsbehovet og det antallet kommunene hadde sagt seg villig til å bosette. Det førte til at mange satt unødvendig lenge på mottak. Det var behov for å gjøre endringer og tilpasse systemet til det nye antallet søknader og bosettingsbehov. En annen bekymring var finansieringsordningen. Frem til da hadde det vært slik at staten sto for refusjonsordninger som refunderte 100 prosent av alle sosialhjelpsutgiftene, som de bosatte hadde. I meldingen kom det frem at det var fare for at denne ordningen var unødvendig dyr og lite samfunnsøkonomisk effektiv. To sentrale mål i meldingen var derfor at personer som hadde fått oppholdstillatelse, raskest mulig skulle komme i en normal og selvforsørgende situasjon. Det skulle sikres at ingen måtte sitte i statlige mottak lenger enn nødvendig. Det andre målet var å sikre god ressursutnytting gjennom å innføre finansieringsordninger som samlet det økonomiske og administrative ansvaret.

Integreringstilskuddet var en av de anbefalte endringene. Det skulle erstatte refusjonsordningen. Tilskuddet skulle fordeles og betales ut over en periode på fem år, og det skulle utbetales en fastlagt sum per flyktning. Det fremgår av meldingen at regjeringen

ønsket å holde på prinsippet om at bosetting skulle skje på basis av frivillighet fra kommunene, men at det var nødvendig å følge med på utviklingen. Refusjonsordning ble i 1991 erstattet av integreringstilskuddet, og tydeligere målsetninger for bosetting ble satt opp. Utfordringene med effektiv og god bosetting var likevel ikke løst, noe som førte til nye debatter om organisering av bosettingsprosessen på begynnelsen av 2000-tallet.

Ved overgang til år 2000 var det på ny diskusjon i Stortinget om hvilke tiltak som krevdes for å nå nasjonale mål om bosetting av flyktninger. Dette resulterte i en ny bosettingsmodell i 2002. Bakgrunnen for den nye modellen var at norske kommuner fremdeles bosatte langt færre flyktninger enn det var behov for (Friberg og Lund 2006:18-22). Mange kommuner stilte i tillegg flere krav til hvilke flyktninger kommunen var villig til å bosette. Det kunne for eksempel være krav knyttet til hvilke nasjonaliteter kommunene ønsket å bosette, da de opplevde at noen grupper fungerte bedre i lokalmiljøet enn andre. Andre krav kunne være at de ikke ønsket å bosette enslige flyktninger siden det var lettere å finne bosted til større familier. Selv om kravene var begrunnet, førte de også til at enkelte flyktninger ble sittende unødvendig lenge i mottak.

En hovedmålsetning i den nye modellen skulle være å sikre nok bosetningsplasser i kommunene, slik at ingen ble sittende unødvendig lenge i mottak. God bosetting skulle sikres gjennom et tettere samarbeid mellom kommunene om oppgaven. Forholdet mellom stat og kommune var på ny oppe til debatt. Statlige aktører fremhevet et behov for sterkere statlig styring. Kommunenes Sentralstyre (KS) mente derimot at frivillighetsprinsippet burde bli bevart, og at det heller burde legges til rette for god bosetting gjennom økte økonomiske tilskudd.

Gjennom Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Norge foreslo regjeringen nye endringer til organisering av bosettingsprosessen. Endringene ble virksomme fra og med 2002. Modellen var først og fremst en administrativ reform, og innebar ikke en formell endring av bosettingsstrategiene. En endring var at det ble nedsatt et nasjonalt bosettingsutvalg av statlige og kommunale representanter som skulle lage mer treffsikre prognoser for behovet for bosetting det kommende året. Det skulle bidra til økt forutsigbarhet for kommunene (Friberg og Lund 2006:26). En annen sentral målsetting var økt fokus på å koble flyktninger til kommuner hvor det var sannsynlig at de ville bli værende for å hindre sekundærflytting. Under endringene i 2002 ble det vektlagt at selv om bosetting i kommunene

skulle være frivillig, var og er fremdeles bosetting av flyktninger et kollektivt og solidarisk ansvar som kommunene har.

I 2006 ble IMDi opprettet og underlagt Barn-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. (BLD) og har som oppgave å iverksette regjeringens integrerings- og mangfoldspolitikk. Det nye direktoratet tok over oppgavene til UDI med integrering og bosetting. Siden opprettelsen har IMDi i samarbeid med KS bestemt hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, samt hvor mange flyktninger hver kommune skal anmodes om å bosette. Etter 2002 modellen fikk KS ansvaret for å motivere kommunene til et økt interkommunalt samarbeid og koordinering av kommunenes arbeid med bosetting og integrering. Det er dette systemet som siden 2002 har dannet utgangspunktet for bosetting av flyktninger. Til tross for endringene med den nye 2002 modellen har utfordringene med å skaffe nok bostedsplasser vedvart.

4.3 Integreringstilskuddet

Et viktig insentiv for å bosette flyktninger er integreringstilskuddet som utbetales per bosatte flyktning. Integreringstilskuddet erstattet den tidligere refusjonsordningen fra 1991. Det blir utbetalt per flyktning og over en periode på fem år. Tilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire påfølgende årene (BLD 2011a). Tilskuddet er ikke øremerket og kan derfor ha stor betydning for økonomien i en rekke kommuner. Det er særlig de kommunene som har klart å opprette et effektivt og velfungerende apparat rundt bosettings- og integreringsarbeidet som har midler de kan fordele til andre kommunale utgifter.

Det er et beregningsutvalg som oppretter satsene for tilskuddet hvert år, og de blir beregnet ut i fra kommunenes gjennomsnittskostnader. Tilskuddet har økt hvert år, likevel har det helt siden tilskuddet ble innført, vært en varig diskusjon om tilskuddet dekker kommunenes kostnader. Hvilke kostnader kommunene har per flyktning kan variere veldig siden kommunene står fritt til å velge hvordan de vil organisere bosettingen og til en viss grad hvilke tilbud de gir flyktningene. Det har vist seg at noen kommuner med lengre erfaring med bosetting ofte får til effektive og lønnsomme løsninger, mens andre kommuner kan gå med underskudd en periode. En kommuneundersøkelse IMDi har gjennomført, viste at i 2011 vurderte 55 prosent av kommune lederne integreringstilskuddet til å være utilstrekkelig, og 47

prosent svarte at dersom tilskuddet økte ville det påvirke kommunes vilje til å bosette flere flyktninger (IMDi 2012).

Tabell 4.1 - Satser for integreringstilskuddet i 2011.

Bosettingsår	Sats
Første bosettingsår (2012)	<i>kr 156 500 (voksne)¹</i> <i>kr 135 000 (barn)¹</i> <i>kr 210 000 (enslige voksne)</i> <i>kr 156 500 (enslige mindreårige)</i>
Andre bosettingsår (2011)	<i>kr 156 500</i>
Tredje bosettingsår (2010)	<i>kr 135 000</i>
Fjerde bosettingsår (2009)	<i>kr 80 000</i>
Femte bosettingsår (2008)	<i>kr 70 000</i>

Bosettingsår henviser til første bosettingsår ut fra 2012 satser.

¹Personer regnes som voksne fra og med det året de fyller 18 år

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

En viktig utfordring i forbindelse med integreringstilskuddet er at kommunene som kjent ikke bare kan velge om de vil bosette, men også hvem de vil bosette. Noen flyktninger er det knyttet større utgifter til en andre, noe som kan føre til at kommunene ønsker å unngå den gruppen. Det er problematisk dersom kommunene ønsker å reservere seg mot enkelte grupper flyktninger, da det ofte ender med at disse menneskene blir sittende unødvendig lenge i mottak. En gruppe det er knyttet økte utgifter til, er enslige mindreårige flyktninger, og nettopp for denne gruppene er målsetningen å bosette i løpet av tre måneder. Dette blir vanskelig å praktisere dersom kommunene «unngår» å bosette gruppen. I tillegg bruker IMDi mye tid og ressurser på å forhandle med noen kommuner om hvilke flyktninger som skal bosettes hvor.

4.4 Introduksjonsloven fordrer et apparat i kommunene

Integreringstilskuddet er ikke øremerket, men kommunene som velger å bosette, har lovpålagte forpliktelser overfor flyktingene som blir bosatt. Forpliktelsene er fastlagt i Introduksjonsloven som trådte i kraft 1. september 2004 og er obligatorisk for alle norske kommuner. IMDi følger opp loven på vegene av BLD og sentralmyndighetene. Målet med loven var å gi nyankomne flykninger en bedre mulighet til å komme inn i yrkes- og samfunnslivet, samt å styrke muligheten deres for å være økonomisk selvstendig (KRD 2005).

Bestemmelsene fra loven blir ofte omtalt som introduksjonsprogrammet. Flykninger mellom 18 og 65 år har både rett og plikt til å delta i programmet. Det er et heldagsprogram med varighet i inntil to år, som kan utvides til tre ved behov. Formålet er å gi flyktingene grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede deltakelse i yrkeslivet. Personene som deltar har krav på introduksjonsstøtte. Kommunene er forpliktet til å tilby programmet senest tre måneder etter at en flykting er bosatt i kommunen. Dersom en kommune ikke følger bestemmelsene i Introduksjonslova kan deltakerne klage forholdene til fylkesmannen. På den måten har staten kontroll på at lova blir fulgt opp i kommunene.

Programmet er en viktig del av integreringsarbeidet i kommunene, og tall fra 2010 viser at 42 prosent av deltakerne som avsluttet programmet gikk over i arbeid eller utdanning. Det er selvsagt positivt for kommunene at flyktingene kommer raskt inn i yrkeslivet og blir økonomisk selvstendig. I tillegg kan et godt utbygd apparat rundt Integreringsprogrammet skape nye arbeidsplasser i en kommune. Men programmet kan virke begrensende på bosettingsviljen i noen kommuner, fordi kapasiteten på introduksjonsprogrammet kan være lav og kommunene blir derfor mer restriktive.

4.5 Er sterk lokal autonomi og effektiv implementering av nasjonale mål forenelig?

Forholdet mellom stat og kommunene beskrives ofte som en kamp om hvor den politiske makt til syvende og sist bør ligge i vårt politiske system – på grasrotnivå nær folket eller på sentralt politisk hold gjennom Stortingets og regjeringens virksomhet (Hansen 2006:1).

Spenningsforholdet mellom kommunal autonomi og nasjonalstyring har alltid preget vårt politiske system. Graden av lokal autonomi varierer fra at kommunene er rene iverksettingsorgan av sentralt fastlagt politikk, til områder der kommunene i stor grad velger hvordan forholdene skal være i kommunen. Bosetting av flyktninger er et godt eksempel på sistnevnte. Selv om introduksjonsloven legger føringer gjennom krav som kommunene må følge opp, har kommunene i forhold til en rekke andre politiske områder beholdt en strek grad av selvvråderett. På grunn av dette har sentralmyndighetene benyttet seg av gulrot fremfor pisk for å motivere til økt bosetting av flyktninger i kommunene.

I dag er imidlertid nok en gang den sterke, lokale autonomien i bosettingsprosessen oppe til debatt. I et høringsbrev fra BLD våren 2011 kom et forslag om at bosettingsordningen bør endres for å oppnå raskere bosetting av flyktninger (BLD 2011b). To sentrale punkt i forslaget til endring omhandler en begrensning av den lokale autonomien. En av endringene i forslaget er at dersom kommunene ikke samlet sett bosetter like mange som fylket er anmodet om å bosette, skal fylkesmannen ha tilvisningsrett og kan, i ytterste konsekvens tvinge kommunene til å bosette flyktninger. Det presiseres at tilvisning skal være en siste løsning og at man fremdeles ønsker å ivareta prinsippet om frivillighet i størst mulig grad. Et annet sentralt poeng i høringen er man ikke lenger ønsker at kommunene skal få sette betingelser til hvilke flyktninger som skal bosettes i kommunen. De skal fremdeles få uttrykke sine ønsker, men har ikke mulighet til å forhandle om hvem de ønsker å bosette i etterkant av vedtakene. Dersom disse endringene blir vedtatt, vil staten i mye større grad kunne ta i bruk pisk og ikke bare indirekte virkemiddel i forbindelse med bosetting av flyktninger. Men mange sentrale aktører har uttrykt en skepsis til forslaget, blant annet er KS kritisk til endringene som er forslått. Så det gjenstår å se hvordan bosettingsprosessen vil være organisert i fremtiden.

5 Empiriske funn fra Fredrikstad og Skien

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for empiriske funn fra Fredrikstad og Skien. Informasjonen vil være basert både på skriftlige dokumenter og intervjuer med til sammen 13 informanter. 11 av intervjuene er med personer med ulike politiske verv og administrativt ansatte i Fredrikstad og Skien. I tillegg har jeg intervjuet to informanter fra IMDi, avdeling Øst og Sør, som jobber mot kommunene. Kapitlet er delt i to; i første del presenteres funn fra Fredrikstad og neste del fra Skien. Innledningsvis vil jeg for hver av kommunene presentere en tabell med anmodninger og vedtak for perioden 2003-2012. For å få en mest mulig oversiktlig presentasjon av resten av funnene, vil jeg ta utgangspunkt i iverksettingsmodellen fra kapittel 2 når funnene legges frem.

5.2 Bosetting av flyktninger i Fredrikstad

Fredrikstad er den største kommunen i Østfold og Norges sjette største kommune målt i innbyggertall. I 2012 var innbyggertallet i Fredrikstad 75 583, fordelt på 283 km². Fredrikstad er en populær by å flytte til og har hatt nettoinnflytting på hele 2000-tallet. I 2010 hadde kommunen nest flest innflyttere i landet, i absolutte tall. Fredrikstad kommune er en stor by i norsk sammenheng og blir hvert år anmodet om å bosette et relativt høyt antall flyktninger. Kommunen har lange tradisjoner og mye erfaring med bosetting av flyktninger. Tall fra 2007 viste at hver 12. innbygger i Fredrikstad har innvandrerbakgrunn, noe som tilsvarer 8,5 prosent av befolkningen. Flestparten av disse innvandrerne har ikke-vestlig bakgrunn, og 3,8 prosent av befolkning i Fredrikstad har flyktningbakgrunn, som sett opp mot landsgjennomsnittet på 2,5 prosent, viser at Fredrikstad har bosatt et relativt stort antall flyktninger. Kommunen har bosatt flyktninger i hele perioden fra 2003 til 2012, men bare i 2007 ble det bosatt like mange som IMDi anmodet kommunen om. Hva er det som gjør at

Fredrikstad kommune ikke har vilje eller evne til å bosette flyktninger i tråd med anmodningene fra IMDi?

Tabell 5.1 - Anmodninger og vedtak om bosetting av flyktninger i Fredrikstad

Årstall	2003 ¹	2004	2005	2006	2007 ¹	2008	2009	2010	2011 ¹	2012
Anmodning	130	90	70	70	70	75	95	100	85	85
Vedtak	70	50	50	50	75	40	55	50	45	50
Differanse	-60	-40	-20	-20	+5	-35	-40	-50	-40	-35

¹ Valgår kommunevalg

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Tallene i tabellen er anmodninger og vedtak som gjelder for det faktiske bosettingsåret, og anmodningene og vedtakene blir som oftest behandlet i bystyret året før.

Fredrikstad kommune er organisert etter formannskapsmodellen og anmodninger om bosetting av flyktninger blir først behandlet i Sosial- og omsorgsutvalget, deretter i formannskapet og tilslutt er det bystyret som vedtar om, og eventuelt hvor mange flyktninger som skal vedtas å bosette. Til grunn for den politiske behandlingen ligger en innstilling fra rådmannen, der administrasjonens faglige vurdering om hvor mange flyktninger en anser som forsvarlig å ta imot, fremkommer. IMDi sender ut anmodninger til kommunene om høsten, og derfor er det vanlig at bystyrene behandler saken på høsten for å vedta hvor mange flyktninger de skal ta imot det kommende året. I Fredrikstad har man ved flere anledninger valgt å fatte et vedtak som gjelder for en treårsperiode om hvor mange flyktninger som skal bosettes i kommunen. Andre ganger har de fattet vedtak for et år av gangen. Dersom IMDi mangler bosettingsplasser innenfor en slik treårsperiode, sender de ut tilleggsanmodninger og ber kommunen om å øke antallet det året. For 2012 sendte IMDi en slik tilleggsanmodning til Fredrikstad, der kommunen ble bedt om å ta imot 85 flyktninger i stedet for 40 som kommunen hadde gjort vedtak på året før.

Tabell 5.1 viser hvor mange flyktninger kommunen ble anmodet om å ta imot og antallet som ble vedtatt å ta imot fra 2003 til 2012. Tabellen viser at kommunen har bosatt et relativt høyt antall flyktninger hvert år. Det har imidlertid i hele perioden fra 2003 og til inneværende år blitt vedtatt å bosette færre flyktninger enn hva UDI/IMDi har anmodet kommunen om å ta

imot, med et unntak av 2007. I 2007 vedtok kommunen å bosette fem fler enn anmodet. Bystyret har i perioden fra 2003 og til 2012 valgt å bosette et varierende antall flyktninger.

Fra 2003 og frem til inneværende år har Fredrikstad kommune vedtatt å bosette mellom 40 og 75 flyktninger i året. Tendensen har vært at antallet som vedtas å bosette har vært mellom 40 og 55 flyktninger fra 2003 til 2012, med to unntak i 2003 og 2007 der vedtaket var på 70 og 75 flyktninger. I 2003 ble kommunen anmodet om å bosette i 130 flyktninger, og vedtok å bosette 70 flyktninger. I perioden 2004 til 2008 ble kommunen anmodet om å bosette mellom 70 og 90 flyktninger, det ble da vedtatt å bosette mellom 50 og 75 flyktninger. Fra 2005 til 2007 var differansen mellom IMDi's anmodninger og kommunens vedtak minst. De to første årene vedtok kommunen 20 færre enn anmodet, mens det for 2007 faktisk ble vedtatt å bosette fem flere enn anmodningen.

I 2009 og til 2012 økte antallet IMDi anmodet kommunen om å bosette, og i 2010 ble kommunen forspurt om å bosette 100 flyktninger og 85 i 2011 og 2012. I denne perioden økte igjen avstanden mellom IMDi's anmodninger og bosettingsvedtakene. Bystyret gjorde et vedtak om å bosette 40 flyktninger hvert år i perioden 2011 til 2013, i tillegg til at de hvert år også bosetter 10 enslige mindreårige flyktninger.

Informanten fra IMDi beskriver Fredrikstad som en stabil kommune, med kompetanse og kontinuitet rundt arbeidet med bosetting av flyktninger. Informanten føler at alle henvendelser til Fredrikstad kommune blir grundig vurdert og tatt seriøst. Blant informantene i Fredrikstad virker de fleste informantene fornøyd med innsatsen kommunen gjør når det gjelder til å bosette flyktninger. I intervjuene fokuserte få av informantene på at kommunen bosatte færre enn det IMDi anmodet. I stedet ble det i flere av intervjuene trukket frem at Fredrikstad alltid har bosatt mange, og at kommunen gjør en god jobb med dette arbeidet. Ordføreren sier:

Vi har alltid tatt i mot og ment at det har vært en del av den plikten vi har. (...) Det som er problemet er vel etter mitt skjønn ikke at vi ikke tar i mot nok, men at det er noen kommuner som ikke tar imot noen. Så det blir sånn at noen blir gratispassasjerer i systemet og ikke tar sin del av ansvaret.

Ordføreren sier likevel at han gjerne skulle ønske bystyret kunne imøtekomme IMDi, og ta imot noen flere flyktninger, da kommunen ble anmodet om å bosette flere flyktninger enn allerede vedtatt for 2012. Informanten fra SV er også opptatt av at kommunen gjerne skulle tatt i mot flere og at SV nesten alle år har ønsker å bosette flere enn det som har blitt vedtatt.

Et gjennomgående fokus i Fredrikstad som alle informantene trekker frem, er at man i lengre tid ikke har lyktes så godt som man skulle ønske med integreringsarbeidet, og så lenge man ikke får rettet opp i dette, kan man ikke bosette flere enn det man gjør nå. Ordføreren forklarer at det er en relativt bred politisk enighet om at man må få fart i integreringsarbeidet, men at han føler de famler litt i blinde med å finne de rette virkemidlene.

Politiske standarder og mål

Staten sine målsettinger kan legge føringer på hvordan kommunene håndterer spørsmål om bosetting av flyktninger. Siden det er kommunene selv som avgjør om de ønsker å bosette flyktninger har ikke staten mål for hvor mange flyktninger hver kommune skal ta i mot. Det kommer likevel til uttrykk gjennom anmodningene hvor mange staten ønsker at den enkelte kommune skal ta imot.

Rask og god bosetting er det overordnede målet for bosetting av flyktninger i Norge. Rask bosetting blir konkretisert med at flyktninger som bor i mottak skal bosettes i løpet av seks måneder, mens enslige mindreårige skal bosettes i løpet av tre måneder, og overføringsflyktninger skal være bosatt innen seks måneder etter de fikk innreisetillatelse. God bosetting er ikke like lett å definere, men inneholder en rekke kriterier som skal være oppfylt for flyktningene som blir bosatt. Blant annet skal det tas hensyn til at flyktningene blir bosatt i nærheten av familie og venner dersom det er mulig. Det skaper trygghet for dem som kommer. Det skal også legges til rette for at flyktningene som kommer, skal ha mulighet til å skaffe seg utdanning og arbeid, slik at de kan bli selvhjulpne og selvstendige (St.meld.17,2000-2001:93). Kommunene har forpliktet seg til å følge bestemmelsene i introduksjonsloven når de vedtar å bosette flyktninger. Målet med introduksjonsloven er å styrke muligheten flyktningene har til å delta i yrkeslivet og bli økonomisk selvstendige.

En informant i flyktningeavdelingen forklarer at det er selvklart at både staten og kommunen er enig om at målsettingen må være rask og god bosetting og integrering, men at utfordringene handler om å konkretisere disse målene og få det til å fungere i praksis. I Fredrikstad er ansvaret for Introduksjonsprogrammet delt mellom flyktningeavdelingen i kommunen, Fredrikstad Internasjonale skole og NAV Fredrikstad. Og selv om målet med rask og god bosetting blir oppfatta som tydelig i Fredrikstad kommune, viser de ansatte i kommunen til problemer med, for eksempel, å skaffe nok praksisplasser. Dette er et eksempel

på at det kan være vanskelig å nå statlige målsettinger til tross for at man er enig om at målet til syvende og sist er å oppnå god integrering i Fredrikstad.

De fleste informantene fra bystyret i Fredrikstad sier det samme, nemlig at staten og kommunen har de samme målene for bosetting av flyktninger i Fredrikstad og at målet er best mulig integrering av flyktningene. Ordføreren forklarer:

Det er lite fokus på statlige mål, men de er ikke så forskjellig fra de vi har lokalt. De er bare brutt ned til et lokalt nivå.

Når det gjelder antallet Fredrikstad vedtar å ta imot fra år til år, kommer det frem at dette baseres på en helhetsvurdering av tilstanden i kommunen og kapasiteten i apparatet. Anmodningene til IMDi blir i den forstand ikke oppfattet som et mål om hvor mange som bør bosettes i Fredrikstad.

Statlige tilskudd

Van Meter og Van Horn hevder det er vanskelig å få til vellykket implementering av sentral politikk dersom det mangler finansielle midler til å gjennomføre vedtaket. Derfor er det viktig å kartlegge hvordan informantene oppfatter den finansielle støtten kommunen får fra staten gjennom tilskudd. Integreringstilskuddet er det viktigste tilskuddet kommunen får til dekking av utgifter.

Informanten fra IMDi sier at signalene fra Fredrikstad, fra politikerne i valgperioden 2007-2011, var at tilskuddene ikke var høye nok til å dekke de kostnadene som bosetting av flyktninger faktisk fører til for kommunen. Informantene fra FrP og AP sier at det er problematisk at integreringstilskuddet ikke er tilstrekkelig, og at dette er en av grunnene til at man ikke kan bosette like mange som IMDi ønsker. Ordføreren viser til at KS har gjort beregninger som viser at integreringstilskuddet ikke har økt i takt med utgiftene til kommunen, og dette er noe Fredrikstad kommune stiller seg bak, og mener at sentralmyndighetene må ta innover seg.

Også informantene i flyktningeavdelingen og administrasjonen støtter opp om dette. Det presiseres imidlertid at for noen flyktninger er integreringstilskuddet dekkende, og noen kommer til og med så raskt ut i jobb at kommunen kan gå med «overskudd». Det er imidlertid en utfordring å få tilskuddet til å strekke til fordi introduksjonskostnadene til kommunen har

økt, uten at integreringstilskuddet har økt tilsvarende. En sterk økning i boligprisene nevnes også som en faktor sentralmyndighetene burde ta med i beregningen i forhold til tilskuddet. Informanten fra flyktningeavdelingen forklarer at en utfordring for kommunen har vært at de har bosatt mange enslige, som kort tid etter de har kommet til Fredrikstad søker og får innvilget familiegjenforening. Men når familien kommer, får kommunen lavere støtte til integrering av ektefeller og barn, til tross for at de opplever at det er like mye som skal gjøres og utgifter som skal dekkes. Informanten presiserer at det er bra at enslige flyktninger får familiegjenforening, men at kommunen som er i en presset økonomisk situasjon, kanskje kan bli mer restriktive til bosetting av enslige flyktninger på grunn av lave tilskudd til familiegjenforening.

Lokal Politikk

Det er politikerne i bystyret i Fredrikstad som til syvende og sist avgjør og fatter vedtak om hvor mange flyktninger som skal bosettes i kommunen. Det er derfor naturlig å tenke seg at den politiske sammensetningen i bystyret og prosessen i bystyret har en betydning på utfallet.

Når jeg spør informantene som sitter i bystyret i Fredrikstad, om de tror den politiske sammensetningen har betydning for vedtaket som blir fattet om antall flyktninger, som skal bosettes i Fredrikstad, svarer samtlige at de er overbevist om at det har stor betydning. Tabell 5.2 gir en oversikt over representanter i bystyret, og figur 5.1 gir en oversikt over hvilke parti som har hatt flertallet i bystyret i de tre periodene. Fredrikstad hadde frem til 2007 nesten 80 år med sammenhengende Arbeiderpartistyre, men kommunen fikk ved valget i 2007 et borgerlig flertall med FrP-ordfører. Ved valget høsten 2011 fikk man et rødgrønt flertall i Fredrikstad kommune. Som tabell 5.2 viser, har AP og FrP vært de to største partiene i de to foregående periodene, men ved valget i 2011 gikk FrP ganske kraftig tilbake, og Høyre ble nest største parti med 10 representanter i bystyret.

Tabell 5.2 - Representanter i bystyret og samarbeidsplattform

Periode	2003 - 2007	2007 - 2011	2011 – 2015
<i>Bystyrets mandatfordeling:</i>			
<i>Arbeiderpartiet (AP)</i>	18	18	26
<i>Fremskrittspartiet (FrP)</i>	10	17	7
<i>Høyre (H)</i>	7	7	11
<i>Sosialistisk venstreparti (SV)</i>	6	2	2
<i>Kristelig Folkeparti (KrF)</i>	3	3	2
<i>Senterpartiet (Sp)</i>	1	<i>Ingen¹</i>	1
<i>Venstre (V)</i>	1	2	2
<i>Ønsøylista</i>	3	- ²	- ²
<i>Folkets stemme</i>	- ³	1	<i>Ingen¹</i>
<i>Bymiljølista</i>	2	1	1
<i>Pensjonistpartiet (PP)</i>	2	1	1
Totalt	53	53	53

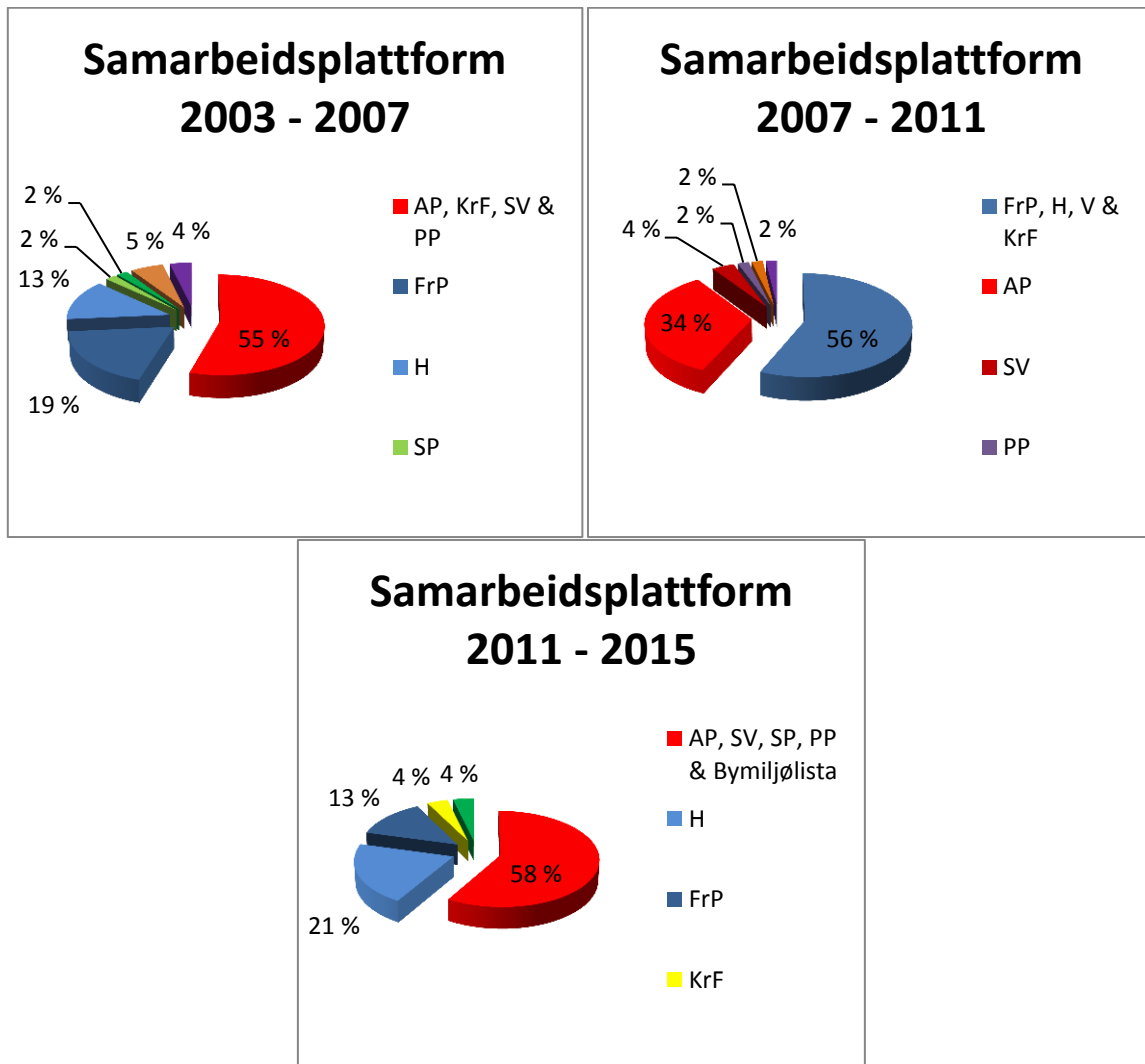
¹ Partiet fikk ingen representanter i bystyret ved valget

² Ønsøylista slo seg sammen med Nei til Storkommune og dannet Folkets stemme

³Folkets stemme ikke dannet før i 2007

Kilde: SSB - Statistikkbanken

Figur 5.1 - Samarbeidsplattform i bystyret



Kilde: Fredrikstad kommune

Når jeg spør informantene i Fredrikstad hvem det er som avgjør hvor mange flyktninger kommunen skal bosette hvert år, svarer informantene i Fredrikstad at det helt klart er en beslutning som fattes av politikerne, men at rådmannens innstillinger veier tungt i beslutningsprosessen. Når saken om bosetting av flyktninger i Fredrikstad har vært på agendaen, har det i bystyret ved flere anledninger vært fattet vedtak for tre år av gangen. For perioden 2008 til 2010 ble det fattet et vedtak om at det skulle bosettes 40 flyktninger per år i 2008, 2009 og 2010. Rådmannens innstilling var imidlertid at kommunen skulle bosette 50 flyktninger i 2008 og 2010, og 75 flyktninger i 2009 (Fredrikstad kommune 2008). Dette bekrefter informasjonen jeg ble gitt om at det er politikerne som bestemmer og at rådmannens innstilling blir behandlet som en anbefaling. Det ble derimot bosatt flere i 2009 og 2010 i forbindelse med en tilleggsanmodning fra IMDi.

For 2011 til 2013 ble det gjort et nytt treårsvedtak om bosetting av flyktninger. Det ble vedtatt i bystyret at det skulle bosettes 40 flyktninger per år i 2011, 2012 og 2013. Denne gangen var vedtakene i samsvar med innstillingen fra rådmannen (Fredrikstad kommune 2011).

Bosettingsbehovet er i 2012 høyere enn tidligere beregnet, noe som førte til at IMDi anmodet Fredrikstad om å bosette flere flyktninger enn de 40 som ble vedtatt i 2010. IMDi forespurte derfor om kommunen kunne bosette 85 i stede for 40 i 2012. Saken ble tatt opp i bystyret i februar i år og i samsvar med rådmannens innstilling ble det vedtatt ikke å bosette flere flyktninger enn det som var avtalt i den opprinnelige bosettingsavtalen fra 2011 til 2013.

På spørsmål om rådmannens innstilling har vært i overensstemmelse med vedtak i bystyret, sier informanten fra SV:

Nå (2012) gjør den jo det. Men rådmannens innstillinger har ligget mye høyere enn det endelige vedtaket de siste årene. Men da må man jo se i forhold til den politiske sammensettingen. Det er FrP og H som har, med støtte av V og KrF som i den forrige 4 års periode hadde makta, og det så man jo. Og det ser man jo konsekvensen av nå. Det er ikke bare å snu og si at ja vi tar imot 85 vi.

Videre forklarer informanten at 2012 var det første året på veldig mange år, at SV støttet en innstilling om at man ikke burde ta imot i flere enn de som allerede var vedtatt for 2012, og SV stemte derfor for ikke å øke antallet flyktninger til kommunen i 2012. Informanten under det borgerlige flertallet i bystyret fra 2007 til 2011, ble det gjort store kutt i bemanningen til flyktningavdelingen og at det er grunnen til at man må si nei til å bosette flere i 2012. Dette var en bevisst politikk fra den borgerlige siden, mener informanten, og det har ført til en situasjon som gjør det umulig for kommunen å øke antallet fra 40 til 80 flyktninger. Da må man først øke bemanningen og kapasiteten i flyktningavdelingen.

Ordføreren forklarer at administrasjonen har lagt frem en helhetsvurdering av økonomi og boligsituasjon som tilsier at kapasiteten til å ta i mot flere ikke er god nok, og man har i 2012 blitt enig om at det ikke er forsvarlig å ta imot flere flyktninger. I rådmannens innstilling fremkom det at administrasjonen ikke mente det var kapasitet til å ta imot flyktninger utover de 40 som allerede var vedtatt. Informanten fra FrP forklarer at i denne innstillingen tok rådmannen opp utfordringer som FrP-Fredrikstad har fremhevet en rekke ganger før, og at det er på tide at disse blir tatt alvorlig i bystyret.

Når det gjelder debatten i bystyret, beskriver flere av informantene at debatten om bosetting av flyktninger ofte dreier seg om at kommunen har et ansvar overfor staten og de andre

kommunene i Østfold om å bosette «sin del» av flyktningene. Fremskrittspartiet i Fredrikstad har i flere debatter tatt til ordet for at Fredrikstad kommune har behov for å ta en pause i bosetting av flyktninger noen år, slik at kommunen kan ta seg av de som allerede bor i Fredrikstad fremfor å ta i mot nye. Den tidligere ordføreren i Fredrikstad, Eva K. Andersen (FrP), viser til mangel på boliger og menneskelige ressurser som gjør at kommunen bør vente med å si ja til flere flyktninger (Fredrikstad Blad 2011). Dette forslaget fikk ikke FrP flertall for, selv når FrP hadde ordføreren i perioden fra 2007-2011. Det bekrefter inntrykket informantene i Fredrikstad gir, om at de fleste partiene i Fredrikstad er positiv til at kommunen skal bosette noen flyktninger, og diskusjonen i bystyret dreier seg i større grad om hvor mange som skal bosettes fra år til år, enn om det skal bosettes i det hele tatt. Ordføreren forklarer at FrP er klart mest restriktive til bosetting av flyktninger.

Nei, det er stort sett FrP mot røkla. FrP har alltid noen andre svake gruppe som helst skal få hjelp før flyktningene. De ønsker at kommunen skal ha et innvanderregnskap og regne på hva hver enkelt koster oss. Mens vi andre vi sier vi har ikke noe tradisjon på å regne på folk hverken ut fra hudfarge eller andre ting.

Informanten fra FrP sier også at Høyre og AP står nærmere hverandre politisk når det gjelder bosetting av flyktninger i kommunen, også når Høyre og FrP var i flertall. Han sier at FrP er det eneste partiet som ønsker å se nærmere på den totale organiseringen og kostnader i forbindelse med integrering. Selv om han mener Høyre er mer villig til å diskutere tiltak og utfordringer enn venstresiden.

Det kommer tydelig frem at både politikerne og administrasjonen i Fredrikstad anerkjenner bosetting av flyktninger som en oppgave som staten har, hvor kommunene må være med å bidra. Flere av informantene sier seg svært uenig i FrPs forslag om å ta en bosettingspause noen år, da dette gjelder mennesker som allerede er i landet. Hvis kommunen skal vente til det er ideelle forhold til å bosette flyktninger, vil man aldri kunne bosette noen, forklarer ordføreren.

Vi ser ofte i debatten at politikken på nasjonalt plan blir en del av debatten, altså spørsmål om mottak av flyktninger til Norge eller ikke? Og den mener vi, den hører ikke hjemme i det lokale folkestyret. Altså vi skal ta stilling til om hvor mange vi (Fredrikstad) skal ta i mot for å få til bosetting i Norge.

Men det er tydelig at flere mener IMDi ikke bidrar nok til de utfordringer kommunen har i forhold til økonomi, bolig og sysselsetting. Et tilbakevendende argument for at Fredrikstad

kommune ikke kan bosette like mange som IMDi ønsker, er at både politikerne og administrasjonen føler de ikke lykkes, så godt som man burde med integreringsarbeidet. Flere av informantene mener at kommunen gjør sin plikt og bosetter så mange flyktninger som kommunen har kapasitet til.

Strukturelle og økonomiske forhold

Bolig

Klart bolig er en utfordring som Fredrikstad har hatt. Det var særlig i 2010, men det er jo forså vidt et vedvarende problem (Informant fra IMDi om boligsituasjonen i Fredrikstad).

Utfordringer med å skaffe flyktningene en bolig er stadig nevnt i undersøkelser som omhandler bosetting av flyktninger, og er en vanlig begrunnelse fra kommunene for at de ikke makter å bosette like mange flyktninger som IMDi har anmodet om (Friberg og Lund 2006:50, Ibenholt og Bakli 2008:4). Ikke bare må kommunene ha nok ledige leiligheter, men disse leilighetene må være innfor en prisgruppe som kommunen tåler og må være egnet for å bosette de flyktningene som kommer. Blant de fleste informantene i Fredrikstad kommer bolig raskt opp i samtalen, som oftest uten å bli spurt om temaet. I de siste årene har det vært en utfordring at det har vært mange enslige flyktninger som skal bosettes. Da har det vært vanskelig å finne egne boliger. Informantene i flyktningeavdelingen i kommunen opplever bolig som særlig vanskelig fordi det er vanskelig å forutsi hvilke boliger man har behov for. Når kommunen har skaffet flere store leiligheter til familier, er det plutselig bare enslige som skal bosettes, og da har man problemer med en gang. En annen bekymring kommunen har, er at de stadig oftere må skaffe leiligheter fra det private markedet, og at det ikke er gunstig om kommunen bidrar til å presse leieprisene i opp.

Bosettingsmønsteret har etter hvert skapt en bekymring i Fredrikstad. Særlig politikerne fokuserer på at man ikke klarer å spre bosettingen i byen. En av informantene forklarer at når noen grupper bosetter seg konsentrert i et område i byen, er sjansen mye mindre for en vellykket integrering av denne gruppen. Derfor ønsker kommunen å sette i gang et prosjekt for en mer aktiv bosettingspolitikk.

Sysselsetting

Klart at når du snakker med kommunene så er det mye snakk om sysselsetting som en utfordring. Det er ikke bare for Fredrikstad, men Østfold kanskje for øvrig. Østfold ligger jo en del under vanlig levekårsstatistikk på de fleste områder. Så ja, sysselsetting er definitivt en utfordring (Informant fra IMDi).

Fredrikstad er en tradisjonell industriby. Mange av de tradisjonelle arbeidsplassene har forsvunnet med utviklingen av ny teknologi og fordi bedrifter har flyttet ut av landet. Arbeidsledigheten i Fredrikstad har de siste årene lagt på cirka 3-4 prosent, mens den er vesentlig høyere blant ikke-vestlige innvandrere. Tall fra SSB viste at for 2011 var 11,5 prosent av innbyggerne med ikke-vestlig bakgrunn enten var arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak, men arbeidsledigheten blant befolkningen for øvrig for 2011 var 3,8 prosent. Fredrikstad var den kommunen blant de største innvandrerkommunene i Norge med høyest andel ikke-vestlige innvandrere som enten var arbeidsledig eller på ulike tiltak (IMDi 2007a).

Flere informanter i Fredrikstad forteller at når de tradisjonelle industriarbeidsplassene har forsvunnet, stilles det høyere krav til flyktingene i forhold til kompetanse enn før, og utfordringene med å skaffe arbeidsplasser har vært store. Praksis- og arbeidsplasser er noe administrasjonen nevner som store utfordringer i integreringsarbeidet. En av informantene i flyktingapparatet forteller at på papiret har man mange gode ideer, for eksempel skal kommunen skal bidra aktivt til å sysselsette flyktingene i ulike kommunale stillinger. Men i praksis er det ikke dessverre ikke slik, kommunen er nesten vanskeligere å samarbeide med enn det mange av de private bedriftene er.

Både informanten fra SV og ordføreren nevner at arbeidsmarkedet er et problem i Fredrikstad, og at man har sett at flyktingene har en lavere sysselsettingsprosent enn resten av befolkningen. Informanten fra FrP hevder derimot at dette ikke handler om mangel på arbeidsplasser, men mer om vilje til å arbeide. Informanten mener at når man har så gode økonomiske ordninger som man har på NAV, så er det ikke rart at mange flyktinger velger ikke å jobbe.

Økonomi

Kommunens generelle økonomi nevnes hyppig av flere informanter som en grunn til at

kommunene ikke kan bosette flere flyktninger. En informant fra flyktningeavdelingen forklarer:

Fredrikstad kommune har ikke veldig god økonomi, og kommunen får penger i fem år, så det spørs hvordan kommunen ser på det, om de ser på flyktningene som en belastning eller som en ressurs. Så bosetting er en politisk avgjørelse.

Økonomi er alltid en del av debatten når man skal avgjøre hvor mange som skal bosettes i Fredrikstad. Fredrikstad er i utgangspunktet en by som er preget av en del levekårsutfordringer, lavt utdanningsnivå og lave skatteinntekter. Det blir en del av debatten, at kommunen har høye utgifter og lave inntekter. Og når man tar i mot flyktninger som kan føre til økte utgifter, for eksempel for barnevernet, og som det er utfordrende å integrere inn i samfunnet, kan det være en ekstra belastning for en allerede presset økonomi, beskriver ordføreren. Svak økonomi og kommunale underskudd har ført til kutt i kommunale tjenester, også i flyktningtjenesten, det påvirker muligheten for å ta i mot. Ordføreren forklarer:

Når du hele tiden driver og skjærer i tjenester overalt, så påvirker det muligheten for å ta imot. En periode her nå, under det forrige flertallet, så måtte de stenge noen sykehjemsavdelinger. Da er det vanskelig å si at nå tar vi imot noen 30-40 flyktninger til utover det vi har budsjettet. Selv om det for så vidt er fullfinansiert den første perioden, så skal du jo bemanne, ja det er mye du skal gjøre.

Sekundærflytting

Det er populært å bo i Fredrikstad, og i Østfold generelt. Nært Sverige og nært Oslo, slik at man kan opprettholde sine kontakter der også. Så det er klart når mange av en gruppe er bosatt her, så ønsker andre å flytte hit. Naturlig det (Informant administrasjonen)

I 2005 var Fredrikstad den byen, med unntak av Oslo, som hadde største nettoinnflytting av personer med ikke-vestlig bakgrunn og i en rapport fra NOVA finner Danielsen og Gulbrandsen at det er nettopp nettverk som trekker flyktningene til Fredrikstad (Danielsen og Gulbrandsen 2008). En informant fra administrasjonen forklarer at sekundærflytting har vært en utfordring for Fredrikstad. Det var særlig store barnefamilier som ønsket seg til Fredrikstad. Ofte hadde de hatt problemer med å bli integrert i den første kommunen de kom til, og flyttet derfor til Fredrikstad hvor de ofte hadde noen bekjente. Informanten mener Fredrikstad var en av de kommunene med høyest sekundærflyttingen i landet. Sekundærflyttingen har imidlertid avtatt. Informanten forteller at Introduksjonsprogrammet

har redusert sekundærflyttingen, fordi om en flyktning flytter fra første bosettingskommunen har han eller hun ikke rett på å få komme inn i introduksjonsprogrammet i den nye kommunen. Monitor for sekundærflytting viser at dette stemmer og at sekundærflytting har gått ned i Fredrikstad siden 2005 (Høydal 2011:33).

De fleste av informantene nevner at sekundærflytting har vært en utfordring for Fredrikstad, og da spesielt usikkerhetsmomentet med at man ikke vet hvor mange som kommer, og at det tidligere har kunnet vært med å påvirke viljen til bosette flyktninger. Ettersom sekundærflyttingen har avtatt, er det mindre bekymringer knyttet til dette nå.

Kommunikasjonen mellom aktørene

Kommunikasjon mellom de involverte aktørene er som modellen viser en faktor som kan ha innflytelse på hvor effektiv implementeringen av politikk er. Van Meter og Van Horn mener at dersom aktørene har en lik oppfattelse av målsettinger og standarder vil det medføre en presis kommunikasjon som kan gjøre iverksettingen lettere. I intervjuene med informantene har jeg forsøkt å kartlegge hvordan dialogen mellom Fredrikstad kommune og IMDi har fungert, og hvordan kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne i kommunen har fungert.

Kommunikasjon mellom stat og kommune

Informanten fra IMDi forklarer at de oppfatter dialogen med flyktningeavdelingen i Fredrikstad som god, og forklarer at Fredrikstad er en kommune som ikke setter betingelser til hvem de ønsker å bosette, og det er viktig for IMDi. Informantene ved flyktningeavdelingen i Fredrikstad deler oppfattelsen av at dialogen med IMDi fungerer godt, men sier at de også har opplevde dialogen som noe ovenfra og ned til tider, og at staten ønsker å styre i for stor grad hvordan kommunen skal forholde seg til flyktningarbeidet. Det blir også nevnt at de skulle ønske IMDi kunne bidra mer til å løse spesifikke problemer som kommunen tok opp i dialogen med IMDi. Som eksempel nevnte informantene at kommunen har utfordringer med å integrere flyktninger fra enkelte nasjoner, og at de savnet at IMDi bidro mer i dialogen om slike utfordringer.

Når det gjelder dialogen med politikerne i kommunen, nevner flere av informantene at det i stor grad er ansett som en administrativ oppgave å kommunisere med IMDi. Det blir presisert

at det var ordførerskifte i Fredrikstad høsten 2011, og at det derfor ikke er mulig for ordføreren å utale seg om hvor mye kontakt det vil være med IMDi i den kommende perioden. Men ordføreren har inntrykk av at dialogen med IMDi har vært god, og at kommunen føler de har respekt for at de tar i mot mange og tar ansvar for den nasjonale oppgaven det er å bosette flyktninger.

Kommunikasjon mellom politikere og administrasjon

Ordføreren i Fredrikstad beskriver kommunikasjonen med administrasjonen som god, og at denne saken ikke skiller seg så mye fra andre administrative saker. I likhet med andre saker som kan være politisk sensitive, finnes det kontaktpunkt mellom administrasjonen og ledelsen der man tester litt ut hvor det politiske flertallet ligger. Ordføreren forklarer at det ikke er noe poeng at rådmannen skal innstille noe som man vet det ikke blir flertall for i bystyret. Ordføreren legger vekt på at rådmannen og administrasjonen likevel innstiller det de mener er riktig ut fra faglige vurderinger. Informanten fra SV forklarer at i perioden fra 2007 til 2011 innstilte rådmannen ofte å bosette et mye høyere antall flyktninger enn det som ble vedtatt. Det er vanskelig for SV og de andre partiene i posisjon å snu dette nå. Ordfører sier at, i likhet med de fleste sakene i bystyret, ønsker man som politiker alltid mer informasjon, men at man ikke har tid til å lese så mye som man skulle ønske. Videre forklarer han:

Det viktigste for oss for oss er å vite omtrent hvordan det går med integreringsarbeidet, og hva vi har av kapasitet og ressurser til å ta i mot. Og det får vi klarhet i, så det fungerer greit.

Informanten fra SV mener at informasjonen fra administrasjonen kunne vært bedre, og at dersom bystyret var bedre informert om fakta i saken, ville diskusjonen kunne heves til et mer faktabasert nivå. Men informanten forklarer at dersom man tar kontakt med flyktningeavdelingen om spørsmål man har før saken kommer opp i bystyret, så får man gode og grundige svar tilbake.

Organisering av flyktningarbeidet i kommunen

Fredrikstad kommune har vedtatt å bosette et varierende antall flyktninger, fra 40 til 75 personer i perioden mellom 2003 til 2012. Det krever et relativt stort kommunalt apparat for å kunne bosette så mange flyktninger hvert år. I Fredrikstad er mye av flyktningarbeidet

organisert innenfor kommunen. Frem til 2009 var flyktingarbeidet lagt til Seksjon for oppvekst og omsorg, denne seksjonen ble da delt i to, Seksjon for utdanning og oppvekst og Seksjon for omsorg og sosiale tjenester. Arbeidet med bosetting av flyktinger ligger i dag under kommunalsjef for Omsorg og sosiale tjenester. Det inngår i virksomhet for rus, psykiatri, bolig og flyktingarbeid. Denne avdelingen styres av en virksomhetsleder. Flyktningeavdelingen har en avdelingsleder og seks programrådgivere, samt et årsverk som primært kartlegger arbeidserfaring og utdanningsbehov. Det inngår også et helseteam, som er med i arbeidet. Seksjon for Omsorg og sosiale tjenester har også en boligavdeling. Flyktningeavdelingen sitter i et felles boligteam som går på tvers av avdelingene i seksjonen.

Seksjon for omsorg og sosiale tjenester samhandler med flere aktører som har ulike ansvarsoppgaver knyttet til flyktingene. Blant annet kreves det mye samhandling med Seksjon for utdanning og oppvekst siden begge seksjonene har oppgaver og ansvar knyttet til arbeid med flyktinger. Seksjon for utdanning og oppvekst har blant annet ansvar for barnevernet. NAV Fredrikstad er en annen viktig samarbeidspartner, med blant annet ansvaret for arbeidsmarkedstiltak, kurs og kartlegging av kompetanse hos flyktingene. Flyktingavdelingen har i tillegg et tett samarbeid med Fredrikstad Internasjonale Skole (FRIS) i forbindelse med Introduksjonsordningen.

Informantene i flyktingavdelingen forteller at kommunen har jobbet aktivt med å utvikle en plan for mangfolds og integreringsarbeid i Fredrikstad. I 2010 ble det gitt ut ett førsteutkast av planen. Informantene er glade for at det blir laget en slik plan og sier at den retter fokus mot saker som er viktig for avdelingen. En utfordring med bosetting av flyktinger, uttrykt i planen, er at tjenester til flyktinger og innvandrere ikke er organisert i samme etat, og det ikke er en fysisk lokasjon å henvende seg til (Mangfold og integreringsplan 2010). Ordføreren trekker frem at man ser at flyktingarbeidet i Fredrikstad kan oppleves som ganske fragmentert, der flere deler av kommunen har ansvaret for integreringsarbeidet, og at kommunikasjon mellom avdelinger og etater kan være et problem.

I perioden 2010-2011 ble det foretatt en nedbemanning innenfor det flyktingefaglige arbeidet på fem årsverk, på grunn av den økonomiske situasjonen i seksjonen. Derfor har noen tiltak blitt nedprioritert. Dette blir nevnt av flere av informantene i Fredrikstad, som en utfordring for hvor mange flyktinger man kan ta i mot i kommunen. På spørsmål om nedbemanning har ført til at kapasiteten til å bosette har gått ned, svarer en informant fra kommunen:

Vi har bestrebet oss for at skal man ha en flyktningfaglig kompetanse i kommunen. Så da må man ha et visst antall bosettinger i kommunen, hvis ikke, mister man jo kompetansen. Vi klarer ikke utvikle den faglige kompetansen hvis vi går lenger ned enn de 40, som vi nå bosetter hvert år. Men når det er sagt så bosetter vi de 40, med minimum mener vi, av hva vi trenger i forhold til ressurser.

Erfaring med bosetting av flyktninger

Innvandrerbefolkningen i Fredrikstad kommer fra 113 forskjellige land. De fleste flyktningene i Fredrikstad har bakgrunn fra Irak, tidligere Serbia/Montenegro, Bosnia-Hercegovina og Somalia (IMDi 2007a). Erfaringer fra Fredrikstad viser at noen grupper lettere lar seg integrere i samfunnet enn andre, og at kommunen i de siste årene har opplevd større utfordringer med dem som har kommet til kommunen. I flyktningavdelingen forteller informantene at sammenlignet med flyktningene som har kommet tidligere år, så har mange av dem som kommer nå langt mindre kompetanse og utdanning. Særlig kommer det mange somaliske flyktninger som enten er analfabeter eller har svært begrenset lese- og skriveferdigheter, og det er klart at det disse gruppene er langt mer tidkrevende å integrere og få selvstendig. Det samme problemet har man med en del av den irakiske gruppen som kommer. Disse flyktningene kan være ekstra utfordrende fordi de ofte er store familier med mange barn, og da kreves det enda større tiltak for at de skal kunne klare å forsørge familien sin i det norske samfunnet.

Både politikerne og de administrativt ansatte viser til at kommunen har bygget opp en god kompetanse i flyktningarbeidet, og at de ønsker å ivareta denne kompetansen. Informantene i bystyret forteller at de har stor tillit til de ansatte i flyktningapparat i kommunen og at de har rutinerte og dyktige ansatte på dette feltet. Likevel er det flere av informantene som viser til at ikke alt integreringsarbeidet har vært like vellykket. Flere av informantene mener det er en rekke utfordringer som må løses, og at det var grunnen til at Fredrikstad ikke kunne ta imot flere enn det som var vedtatt i bystyret fra før i 2011. Ordføreren sier at kommunen sliter med integreringspolitikken, og den lave sysselsettingen blant flyktninger. Videre forklarer ordføreren at man kan ikke si at integreringen i seg selv har slått feil, men man har utfordringer og sysselsettingen er for lav.

5.3 Bosetting av flyktninger i Skien

Skien er den største byen og fylkesadministrasjonssenter i Telemark. Den er Norges 13. største by og hadde i starten av 2012 en befolkning på 52 509 mennesker. Kommunen dekker et areal på 779 km², over halvparten av arealet er dekket av skog og jordbruk og cirka 190 km² er by-, bolig- og industriområde. Skien kommune har hatt høy fraflytting og det er personer med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn som de siste årene har stått for nesten all nettoinnflytting.

Skien kommune er en mellomstor by i norsk sammenheng og blir hvert år anmodet om å bosette mange flyktninger i forhold til folketallet. Kommunen har lange tradisjoner når det kommer til bosetting av flyktninger, og har bosatt flyktninger i hele den studerte perioden. Tall fra 2007 viser at i Skien har 8,5 prosent av befolkningen innvandrerbakgrunn, av disse er det 3,7 prosent som har flyktningbakgrunn (IMDi 2007b). Skien har hvert år bosatt så mange som IMDi har anmodet om eller flere, med noen få unntak. Flere av informantene sier at de ofte får inntrykk av at Skien er en foregangskommune når det gjelder å bosette flyktninger. Hva er det som gjør at Skien har evne og vilje til å bosette så mange flyktninger hvert år?

Tabell 5.3 - Anmodninger og vedtak om bosetting av flyktninger i Skien

Årstall	2003 ¹	2004	2005	2006	2007 ¹	2008	2009	2010	2011 ¹	2012
Anmodning	130	85	85	75	95	75	120	150	80	100
Vedtak	80	85	85	85	60	75	130	150	80	100
Differanse	-50	0	0	+10	-35	0	+10	0	0	0

¹Valgår kommunevalg

Kilde: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Tallene i tabellen er anmodninger og vedtak som gjelder for det faktiske bosettingsåret, anmodningene og vedtakene blir som oftest behandlet i bystyret året før.

Skien kommune er som Fredrikstad organisert etter formannskapsmodellen. Anmodninger om bosetting av flyktninger blir behandlet i utvalget for helse og velferd. IMDi sender anmodninger til kommunen hver høst, med anmodninger om hvor mange flyktninger de ønsker at kommune skal bosette. Skien har ved flere anledninger valgt å fatte vedtak som gjelder over en fireårsperiode. Kommunen har gjennom de fleste av årene i den studerte

perioden valgt å bosette like mange som kommunen har blitt anmodet om å bosette eller flere, med unntak av 2003 og 2007. Tabellen viser at kommunen har vist stor vilje til å bosette flyktninger i en lengre periode.

Det er kun i 2003 og 2007 at man finner en negativ differanse mellom anmodninger og vedtak i Skien. I 2003 ble kommunen anmodet om å bosette 130 og vedtok å bosette 80, i 2007 var differansen mellom anmodning og vedtak mindre, da var anmodningen på 95, mens vedtaket var på 60. En interessant observasjon er at 2007 er et «unormalt» år i både Fredrikstad og Skien, og siden dette også var et valgår, har jeg forsøkt å finne ut hva som lå bak disse vedtakene. Det virker imidlertid bare som det var utslag av tilfeldighet. En grunn til at vedtaket ble lavere enn anmodet i 2007, kan rett og slett være at saken ble utsatt i bystyret og derfor ikke ble behandlet på vanlig måte. Det kan være flere grunner til at vedtaket i 2003 var 50 flyktninger færre enn anmodet. Kommunene hadde blant annet ikke bosatt så mange flyktninger i årene før 2003, samt at det var politisk skifte i 2003 som kan ha hatt påvirkning på dette vedtaket. Fra 2004 til 2006 vedtar bystyret å bosette 85 flyktninger per år. Dette er like mange eller flere enn IMDi har anmodet om. I de resterende årene fra 2008 til 2012 har Skien bosatt i tråd med anmodningene fra IMDi. I 2009 og 2010 ble det anmodet og vedtatt å bosette henholdsvis 120 og 150 flyktninger, som var en markant økning fra 2008.

Skien blir anmodet om å bosette et relativt høyt antall flyktninger hvert år. Når man sammenligner antallet som anmodes til Fredrikstad, ser man at de fleste årene blir Skien anmodet om å bosette flere enn Fredrikstad til tross for at folketallet er lavere i Skien. De fleste informantene i Skien har en svært positiv holdning til å bosette flyktninger. Mange av informantene viser til at antallet som IMDi anmoder kommunen om å bosette, er beregnet ut i fra en fordelingsnøkkel og at det derfor er viktig å etterstrebe og ta imot dette antallet. Informanten fra AP sier, dersom ikke Skien tar i mot disse menneskene, skyves dette ansvaret over på en annen telemarkskommune og at det ikke er noe som tilsier at de har bedre forutsetninger for å ta dette ansvaret enn det Skien har.

Politiske standarder og mål

I likhet med Fredrikstad er de fleste av informantene i Skien klare på at statens målsettinger ikke er noe som eksplisitt blir fokusert på i bystyret eller hos administrasjonen. Men de fleste mener at staten og kommunen har de samme målene for bosetting og integrering av

flyktninger, og at alle er enig om at rask og god bosetting er hovedmålet. Flere av politikerne fokuserer på at det er viktig at menneskene som sitter i mottak så raskt som mulig får komme til en kommune og at dette er et ansvar kommunen har, selv om ingen eksplisitt nevner at flyktninger skal bosettes i løpet av seks måneder. Flere av informantene viser til at staten og IMDi har et mer helhetlig bilde av hvordan flyktnings situasjonen er i Norge med tanke på antallet flyktninger som kommer til hit og at det derfor er viktig, så langt det går, å bosette så mange som IMDi har anmodet om. I Skien gir flere av informantene fra bystyret inntrykk av at de mener det er en viktig målsetting å kunne bosette det antallet IMDi anmoder.

Rådmannen sier at statens målsettinger ikke er noe fokus på fordi statens mål handler stort sett om tall. Tall på hvor mange personer som skal ut i kommunene. Mens de kommunale målene må ha mer innhold i form av god språkopplæring, nok praksis- og arbeidsplasser og så videre. Rådmannen sier videre at det er riktig at disse målene settes av den enkelte kommune siden ressursene varierer fra kommune til kommune.

Statlige tilskudd

På spørsmål om integreringstilskuddet dekker kommunens utgifter, oppgir flere informanter at det ikke finnes noen klare tall på dekningsgraden til integreringstilskuddet, men de fleste sier de tviler på at tilskuddet dekker alle de reelle kostnadene til kommunen. Fra administrasjonen beskrives det som veldig vanskelig å skulle beregne hva man egentlig får, fordi man har så mange ulike søkemuligheter, og at det kan oppfattes som en ugjennomtrengelig jungel å finne ut hva man skal søke på, noe som resulterer i at administrasjonen bruker en masse tid og ressurser på disse søknadene. Administrasjonen er klar på at de mener beløpene er for lave. Særlig et problem som henvises til er at flyktningstrømmen har endret seg, og andelen analfabeter som kommer til kommunen er blitt mye større uten at tilskuddet har økt. Kommunen opplever dermed mye større utfordringer og utgifter knyttet til integrering av disse flyktningene, uten at tilskuddene blir tilpasset. Det er et komplekst regnestykke å beregne utgiftene kommunen har på bosetting av flyktninger, og likeså hvilke inntekter det gir. Men rådmannen oppsummer det slik:

(De må ikke påstå)... fra staten at vi får en økonomisk kompensasjon for å bosette som dekker utgiftene våre, for det gjør vi ikke. Det er helt åpenbart.

Lokal politikk

Tabell 5.4 - Samarbeidsplattform i Skien kommune

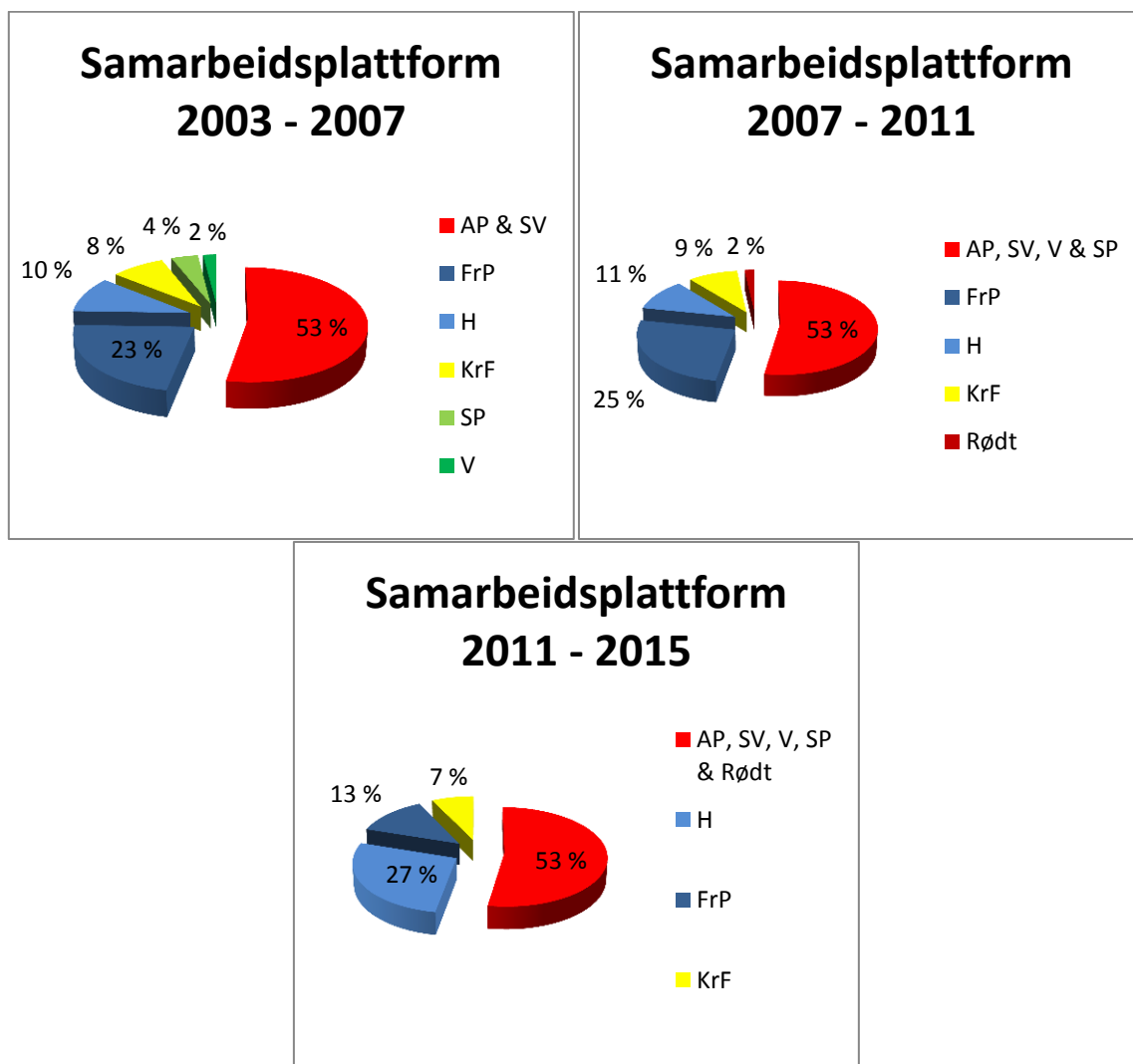
Periode	2003 - 2007	2007 - 2011	2011 - 2015
Bystyrets mandatfordeling:			
<i>Arbeiderpartiet (AP)</i>	18	21	21
<i>Fremskrittspartiet (FrP)</i>	11	14	7
<i>Sosialistisk venstreparti (SV)</i>	8	4	3
<i>Høyre (H)</i>	5	6	15
<i>Kristelig Folkeparti (KrF)</i>	4	5	4
<i>Senterpartiet (Sp)</i>	2	1	1
<i>Venstre (V)</i>	1	3	3
<i>Rødt</i>	<i>Ingen¹</i>	1	1
Totalt	49²	55	55

¹ Ingen representanter

² Skien kommune foretok en justering av valgkretser før valget i 2007

Kilde: SSB - Statistikkbanken

Figur 5.2 – Samarbeidsplattformer i Skien for de tre studerte valgperiodene



Kilde: Skien kommune/SSB statistikkbanken

AP har stått sterkt i Skien i hele perioden fra 2003 til 2012 og partiet tok over ordførerstolen ved valget høsten 2003, etter to perioder med ordfører fra Høyre, og har hatt ordføreren siden det. Som i Fredrikstad er de tre største partiene AP, FrP og Høyre, med unntak av den første perioden fra 2003 – 2007 der AP, FrP og SV var de tre største partiene.

Bystyret gjør vedtak om hvor mange som flyktninger som skal bosettes i Skien for ett eller flere år av gangen. I likhet med politikere i Fredrikstad, sier også informantene fra bystyret i Skien seg enig i at den politiske sammensetning i bystyret er av stor betydning når det skal fattes vedtak om bosetting av flyktninger i kommunen. En informant fra AP sier at det som har mest betydning for at Skien bosetter i tråd med IMDis anmodninger er at det politiske

flertallet består av AP, SP, SV, Rødt og V, og at det mellom disse partiene er en klar holdning om at «vi får gjøre vårt uansett. Om vi ikke har krefter til det, så får vi gjøre vårt».

Flere av informantene trekker frem at blant partiene som har flertall i dag er det en bred enighet om at det er viktig å bosette så mange flyktninger som IMDi anmoder kommunen om hvert år. Ordføreren mener at IMDis anmodninger er svært viktig når man diskuterer hvor mange flyktninger som skal bosettes i Skien i bystyret.

Jeg tror IMDi er viktig egentlig, altså den anmodningen som kommer derfra, at den veier veldig tungt fordi det er sett ut i fra et helhetsperspektiv. IMDi ser på en del andre ting enn akkurat de litt mindre perspektivene som vi i kommunen ser. Der har Norge som land tatt på seg en forpliktelse internasjonalt, og hvordan skal vi løse det best som land. Og så fordeler man i kommunene og har et mer, jeg vil si et større og viktigere blide av det enn de vi får i kommunene.

Rådmannen forklarer at Skien flere år har valgt å vedta bosettingsantallet for en fireårsperiode, og at det har skapt en positiv forutsigbarhet både for kommunen og IMDi, men at det også har ført til at man får store diskusjoner i bystyret når saken da først kommer opp. I 2002 ble saken om bosetting av flyktninger utsatt i bystyret, og det ble bosatt 60 flyktninger basert på et tidligere vedtak. I 2003 innstilte rådmannen at Skien kommune i 2004 til 2007 bosatte 85 flyktninger per år. I bystyret fremmet FrP forslag om at kommunen innførte en inntaksstopp av flyktninger i 2004, for å ta bedre vare på asylsøkere og flyktninger som allerede var kommet. Forslaget ble nedstemt i bystyret. Høyre fremmet forslag om å redusere antallet til inntil 60 flyktninger i året, men det ble flertall for rådmannens innstilling.

Bystyret vedtok en ny fireårsavtale om å bosette 75 flyktninger hvert år fra 2008 til 2011. Antallet flyktninger ble imidlertid høyere både i 2009, 2010 og 2011. Kommune ble bedt om å øke antallet for bosetting av flyktninger i 2009 til 120, samt 10 enslige mindreårige. Rådmannens innstilling var at anmodningen fra IMDi ble imøtekommet. Rådmannen informerte bystyret om at alle berørte etater var positiv til en øking av antallet flyktninger til kommunen så fremt de fikk innvilget ekstra bemanning. FrP fremmet forslag om å utsette saken, men ble nedstemt. Rådmannens innstilling ble vedtatt. Informanten fra SV forteller at bystyret er flinke til å lytte til behovene fra apparatet rundt mottak av flyktninger og at disse avdelingene får nødvendige ressurser når de ber om det.

For 2012 har bystyret fattet et vedtak om at de i perioden fra 2012 til 2014 skal bosettes 100 flyktninger per år inkludert familiegjenforening. Både FrP og Høyre fremmet forslag om å

redusere dette antallet til rundt 60 flyktninger i året, men ble nedstemt. Informanten fra FrP forklarer at Skien FrP i utgangspunktet er positive til å ta imot flyktninger, og at partiet bare enkelte år, har ment at kommunen trenger en midlertidig pause i bosetting av flyktninger. Men at de opplever at de som har flertall i bystyret, ikke tar tilstrekkelig innover seg de store utfordringene som kommunen faktisk står overfor, og at opposisjonen derfor har fremmet forslag om at antallet bør reduseres noe, slik at man kan løse utfordringene og gi et godt nok tilbud til dem som kommer til kommunen.

Flere av informantene viser til at det går et skille i bystyret der partiene som i dag er i posisjon står samlet om å bosette det antallet kommunen blir anmodet, mens FrP, Høyre og KrF mener dette tallet er for høyt og at kommunen må være mer restriktive. Tidligere ordfører fra AP forklarer det slik:

Altså både KrF, FrP og Høyre ønsker at vi skal bosette færre, og det har de en plausibel forklaring på det. For de sier det er rett og slett slik at vi har ikke boliger nok. Vi klarer ikke bosette godt nok de vi har. Og det er jo et poeng, og da pleier jeg å si at, ja, det er riktig, den dagen vi ikke klarer det, så må vi bare vente til vi klarer det. Men vi må ha et vedtak på at vi tar imot dem som vi blir anmoda om å ta i mot, det må vi ha et vedtak på i bystyret. Så er det opplagt, at hvis det kommer noen hit og vi ikke klarer å bosette dem, det finnes ikke muligheter, så må vi se på andre måter å gjøre det på.

Strukturelle og økonomiske forhold

Bolig

Bolig er et problem, selv i Skien med ganske lave boligpriser, så er det et problem å skaffe nok boliger. (Rådmann i Skien)

I likhet med Fredrikstad virker utfordringen med å skaffe egnede boliger for flyktningene som relativt stor i Skien. Flere av informantene kommer uoppfordret inn på teamet. I Skien dreier ikke boligutfordringen seg bare om å skaffe boliger, men det har de siste årene vært økende fokus på hvor i byen flyktningene bør bli bosatt, rent geografisk. Det har oppstått en bekymring om at for mange flyktninger blir bosatt i bestemte deler av byen, noe som fører til dårligere integrering. Til tross for at de fleste informantene nevner bolig som et økende problem i Skien, svarer de fleste at det ikke har vært et så stort problem, at det har satt begrensinger for hvor mange flyktninger kommunen kan bosette.

Sysselsetting

Rådmannen i Skien forteller at kommunen har hatt gode erfaringer med å fatte vedtak om bosetting av flyktninger for en periode på flere år, fremfor at det fattes vedtak for et og et år av gangen. Dette har ført til økt forutsigbarhet, både for IMDi og kommunen, men at det også har medført at man får store politiske debatter de årene det skal fattes nye vedtak, og i disse debattene er utfordringene med sysselsetting ofte oppe som et viktig tema. Rådmannen beskriver:

(...)flyktningeproblematikk er jo vanskelig politisk og særlig i et distrikt som vårt som det er høy arbeidsledighet. Så er det mye diskusjoner rundt om det tar arbeidsplassene fra andre for eksempel.

Blant ikke-vestlige innvandrere i Skien er 10,7 prosent arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak. Til sammenligning med befolkningen i Skien for øvrig var arbeidsledigheten i 2011 på 3,7 prosent. En informant fra AP forklarer at sysselsetting er en utfordring som har økt med årene. Skien kommune har vært en tradisjonell industrikommune, med mange arbeidsplasser knyttet til industrien. I dag har mange av de store bedriftene flyttet ut av landet og Skien har blitt en post-industriell kommune. Dette setter helt andre krav til kunnskap og kompetanse når man skal skaffe arbeidsplasser til flyktningene i kommunen. Problemer med å skaffe praksis- og arbeidsplasser skaper bekymring både blant politikerne og administrasjonen. Informanten mener det er helt avgjørende for en vellykket integrering at flyktningene får en meningsfull hverdag gjennom å komme ut i arbeid eller utdanning. Selv om sysselsetting ikke har vært en avgjørende faktor frem til dag, når det kommer til antallet som blir vedtatt i bystyret, er det en bekymring at det skal kunne gjøre det for fremtidige vedtak.

FrP og Høyre har bedt administrasjonen legge frem tall for bystyret på hvordan det går med de flyktningene som har kommet til Skien. Derfor at det blitt satt i gang et kartleggingsarbeid over hvor mange av flyktningene som kom til kommunen i 2006-2007, og som er i jobb eller utdanning og hvor mange som er avhengig av tiltak fra kommunen. En informant fra administrasjonen sier at de tallene som blir lagt frem blir tolket svært ulikt i de politiske partiene. Det AP, for eksempel, mener er et svært godt resultat med tanke på det utgangspunktet flyktningene kom med, blir av FrP oppfattet som et klart bevis på at Skien bosetter over evne og at det på sikt vil føre til økonomiske og sosiale problemer.

Sekundærflytting

Sekundærflytting har vært et mindre problem i Skien enn i Fredrikstad. Enkelte av informantene sier at de ikke vet noe om hvor mange som har kommet til Skien som tidligere har vært bosatt i en annen kommune, og at det er noe som jeg bør forhøre meg om hos administrasjonen. Andre mener at det har vært en del sekundærflytting til kommunen, men at de ikke tror det har vært et stort problem fordi det alltid har vært en del som har flyttet ut av kommunen også. Både rådmannen og informanten fra NAV bekrefter at sekundærflytting ikke har vært en stor utfordring for kommunen.

Økonomi

I Skien fremkommer det at det er mye debatt om i hvilken grad flyktningene belaster den generelle økonomien i kommunen. Særlig vises det til av flere at barnevernstjenesten belastes av at det bosettes flyktninger. Det er store diskusjoner på hvor mange av flyktningene som er selvhjulpne etter fem år, og hvor mye flyktningene koster kommunen etter de fem første årene er over. FrP har flere år tatt til ordet for at det burde vært ført regnskap over hvor mye flyktningene koster kommunen årlig. Forslaget har møtt mye motstand blant de andre partiene og administrasjonen i kommunene.

I Skien kom det frem i flere av intervjuene at bosetting av flyktninger også er inntektspost for kommunen. Rådmann forklarer at Skien har slitt med en lav befolkningsvekst og man er nødt til å tenke langsiktig for å skaffe arbeidskraft for fremtiden. Det er viktig at man gjør en god jobb med integreringen, og på den måten blir flyktningene en ressurs som kommunen er helt avhengig av. Et annet poeng som er viktig i forhold til økonomi er at økonomiske overføringer til kommunen fra staten baserer seg på befolkningsvekst, og de kommunene som vokser mindre enn landsgjennomsnittet, får trekk i overføringene hvert eneste år. Flere av informantene poengterer at det er nettopp flyktningene som gjør at kommunen har hatt en befolkningsvekst de siste årene. Rådmannen sier:

Så det er faktisk, i et flyktningregnskap som det så populært blir kalt, at man må tenke på at det også er med på å øke inntektene våre fra staten.

Kommunikasjonen mellom aktørene

Hvordan er kommunikasjonen mellom IMDi og Skien, og mellom administrasjonen og politikerne? I intervjuene med informantene har jeg prøvd å finne ut hvordan dialogen mellom aktørene i prosessen med bosetting av flyktninger har vært i Skien.

Kommunikasjon mellom stat og kommune

Også i Skien forteller informantene i bystyret at kommunikasjonen med IMDi går for det meste direkte med administrasjonen og flyktningeavdelingen i NAV. Informanten fra AP forteller at Skien lenge har hatt en stabil og svært dyktig flyktningeavdeling og at bystyret har tillit til at de vil bli varslet dersom denne kommunikasjonen ikke fungerer bra. Informanten i flyktningeavdelingen sier at de opplever dialogen med IMDi som svært god. Informanten forklarer at det handler om å finne en måte å kommunisere på som fungerer mest mulig effektivt, og at de ikke opplever at det er nødvendig med mange møter og telefoner, for Skien bosetter de personene de blir forespurt om, og har ikke behov for å diskutere mer rundt dette. Men dersom det er personer med spesielle behov, som skal bosettes, har man en dialog med IMDi som oppfattes som god og tillitsfull. Informanten har arbeidet med flyktninger i Skien i mange år og forteller at den største forskjellen i dialogen med IMDi er at før kom alt i brevform, noe som gjorde informasjonen lettere tilgjengelig. I dag må man lete og lese på IMDis nettsider, og det kan være tidkrevende.

Kommunikasjon mellom politikerne og administrasjonen

Rådmannen mener kommunikasjonen mellom administrasjonen og flyktningeavdelingen er god, men sier også at flyktningpolitikk er et vanskelig felt, og at det er forskjellige holdninger til dette som følger høyre/venstre-aksen i politikken. Informanten fra flyktningeavdelingen beskriver også en god dialog, og at politikerne virker interessert i resultat og rapporter fra avdelingen. Informantene fra bystyret beskriver også en god dialog med administrasjonen. Informanten fra SV sier at rådmann vet hvor det politiske flertallet ligger i forhold til bosetting av flyktninger og innstiller ut i fra dette, men poengterer at rådmannen og administrasjonen har integritet og innstiller det de opplever som faglig forsvarlig. Dersom de mente at kapasiteten var helt sprengt og at det var uforsvarlig å ta i mot flere flyktninger, ville rådmann redusere antallet, men det har ikke vært behov for det til nå. Informanten fra FrP mener at administrasjonen har en veldig stor påvirkningskraft, og at opposisjonen flere ganger har etterlyst et såkalt innvanderregnskap. Informanten mener at administrasjonen bare gir

delvis gode svar på kostnadsbildet knyttet til bosetting av flyktninger, og at dette har skapt en del diskusjoner i bystyret.

Organisering av flyktningarbeidet i kommunen

Organiseringen i Skien skiller seg fra organiseringen av flyktningarbeidet i Fredrikstad. Skien har valgt å legge det meste av flyktningarbeidet inn under NAV. Frem til 2009 var Mottaks- og integreringsarbeidet organisert i en introduksjonsenhet underlagt helse og sosialsjefen. Enheten besto av et team for mottak og bosetting og et for undervisning. Høsten 2009 ble Mottaks- og integreringsarbeidet organisert som en del av NAV Skien. Flyktningsteamet er nå ansvarlig for selve bosettingen og utgjør sammen med Kvalifiseringsteamet i avdelingen Velferd og Kvalifisering i NAV Skien, som samarbeider tett med avdelingen Arbeid og Aktivitet i NAV Skien. Flyktningsteamet i Skien, med en teamleder, seks programrådgivere og fire som jobber med bolig, boligspørsmål etter bosetting og én som driver Internasjonalt Senter (IS). Enslig mindreårige blir bosatt av barnevernet (Skien kommune 2012).

Informanten fra NAV forteller at Flyktningsteamet var et av de teamene som har ble minst berørt etter samlokaliseringen, både fordi oppgavene forble de samme og fordi man har hatt svært liten utskiftning i avdelingen over tid. De ansatte i flyktningeavdelingen opplever det som positivt at man har fått samlet mye av kompetansen i samme hus, blant annet fordi man har fått et nærmere samarbeid med avdelingen for norskopplæringen. Arbeidet har sånn sett blitt mer oversiktlig og informasjonsflyten har blitt raskere enn den var før. Informanten forteller imidlertid at etter alt ble samlet under NAV, må de i større grad forklare den lokale befolkningen at flyktningene oppsøker ikke NAV bare for å få økonomisk støtte, men at de kommer til NAVs lokaler fordi det også er lokaler for undervisning.

Informanten fra NAV opplever at både temaet og avdelingen blir hørt når de presenterer utfordringer og behov avdelingen måtte ha. Informanten fra SV bekrefter dette, hun beskriver:

Administrasjonen prøver å imøtekomme det som politikerne ønsker. De ønsker ikke å provosere det politiske flertallet, men samtidig så er de tydelig, de har integritet. De gir klar beskjed hvis de føler seg veldig presset, da gir de signaler om at dette makter vi ikke dersom vi ikke får tilført ytterligere ressurser, og da er vi lydhøre i forhold til administrasjonen. Det har vi vært så langt. Vi har gitt de ressursene de har sagt de trenger. Det eneste området vi ikke makter det på, er innenfor bolig, for der er vi avhengig av det private markedet.

Erfaring med bosetting av flyktninger

De fleste flyktningene i Skien har bakgrunn fra Irak, Somalia eller tidligere Serbia/Montenegro (IMDi 2007b). I Skien er de fleste informantene positive til bosetting av flyktninger og integreringsarbeidet som blir gjort. Flere av informantene fokuserer på at bosetting av flyktninger ikke bare handler om et ansvar man har overfor staten og de andre kommunene, men at Skien har behov for flyktningene som kommer. Informantene trekker frem at Skien har hatt fraflyttingsproblemer, og at det er viktig at det kommer flere mennesker til byen.

Til tross for at det blant informantene i Skien er et dominerende positivt syn på bosetting av flyktninger, er det ingen som legger skjul på at kommunen har en rekke utfordringer, som både flertallet i bystyret og opposisjonen mener er helt reelle. Både informanten fra AP, FrP og rådmannen er opptatt av at man i Skien har fått enkelte bydeler der flyktningene er blitt svært mange og andre der det ikke bor noen. Dette skaper bekymringer for om det sinker integreringsprosessen og skaper et mer lukket innvandremiljø enn det en ønsker. En informant fra flyktningeavdelingen sier at hun kan forstå en del av de bekymringene som blir diskutert i bystyret. Informanten sier at det er ikke noe problem å bosette rundt 100 flyktninger i Skien hvert år. Det er flyktningeavdelingen «drillet» til å gjøre. Men at hva som skjer etter de fem første årene, er et annet spørsmål, for da er ikke flyktningeavdelingen lenger en del av arbeidet. I likhet med informantene i Fredrikstad peker flere informanter i Skien på at man også her har opplevd større utfordringer med noen grupper flyktninger som kommer nå, enn andre som kom tidligere år. Rådmannen beskriver:

Si at kanskje 40 prosent er selvhjulpne etter fem år. Det er klart det tallet er for lavt. Det var noe helt annet når du hadde flyktninger fra Bosnia for eksempel, som ofte hadde utdannelse og et yrke med seg fra hjemlandet. Noe helt annet enn å bosette afghanere og tsjetsjenere og somaliere som kommer fra kombinasjon av ikke-arbeid og krig, mange med store traumer. Det tar mye lenger tid å bosette og integrere de personene.

6 Analyse av bosetting av flyktninger i Fredrikstad og Skien

I denne studien søker jeg å svare på hvorfor Fredrikstad kommune er mer restriktiv når det gjelder å bosette flyktninger sammenlignet med Skien kommune. I denne delen skal jeg analysere det empiriske materialet og svare på problemstillingen. Utgangspunktet for analysen er den tilpassede modellen basert på Van Meter og Van Horns modell. For å få en oversiktlig fremstilling av analysen, vil jeg ta for meg hver av forklaringsvariablene i modellen og i et komparativt perspektiv gjøre rede for hvilken mulig påvirkning den enkelte variabel har hatt for vedtakene om bosetting av flyktninger i Fredrikstad og Skien. Her vil jeg trekke på den empiriske fremstillingen i forrige kapittel og for hver variabel vil jeg komme med en kort konklusjon om hvordan den har påvirket bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien. Det er viktig å understreke at selv om enkeltvariabler kan være like, kan det ikke utelukkes at de opptrer forskjellig i de to kommunene. For eksempel kan en kommune se på innvandring som en sysselsettingsbyrde, mens en annen ser på det som en tilgjengelig ressurs uavhengig om begge synes at arbeidsmarkedet i kommunen er dårlig.

Deretter vil jeg med et mer overordnet blick si noe om hvilke av de to retningene innenfor iverksettingsteorien som kan forklare mest av bosettingsprosessen i Skien og Fredrikstad. Til sist vil jeg se bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien i lys av Van Meter og Van Horns iverksettingsteori og se hvordan den kan bidra til å belyse problemstillingen. En mer utfyllende konklusjon kommer i oppgavens siste kapittel.

6.1 Hva ligger til grunn for bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien?

Politiske standarder og mål

De overordna politiske måla lar seg oppsummere som *rask* og *god bosetting*. Standard for rask bosetting innebærer at flyktninger skal bosettes innen seks måneder og at enslige

mindreårige skal bosettes innen tre måneder. *God bosetting* er mer sammensatt, men har de senere årene hatt et hovedfokus på at flyktningene skal kunne bli selvstendige og selvhjulpen i samfunnet. Det innebærer at flyktningene skal kunne delta i yrkeslivet eller starte på en utdanning som på sikt vil gi mulighet til et aktiv yrkesliv. I tillegg skal det tas hensyn til hvor flyktningene har familie og sosialt nettverk som gjør at de har forutsetninger for å trives der de havner (Ibenholt og Bakli 2009:29). Van Meter og Van Horn mener at dersom statlige mål og standarder er klare og tydelige, vil det være med å påvirke hvordan budskapet blir fortolket og kommunisert i gjennomføringsfasen. Dersom statlige mål er vage og uklare vil det for eksempel skape et større rom for lokale tilpasninger. Selv om anmodningene fra IMDi ikke er å anse som statlige mål vil jeg avslutningsvis vurdere disse signalene påvirker bosettingsvedtakene.

I Fredrikstad er det ingen av informantene som nevner at bosettingsmålet er å bosette flyktningene innen tre og seks måneder. Det kan tyde at informantene enten ikke kjenner dette målet eller at de har valgt ikke å forholde seg til det. Det virker imidlertid som flyktningavdelingen så snart de har ledige boliger og kapasitet til å ta imot flere flyktninger, tar kontakt med IMDi for å få nye flyktninger til bosetting i kommunene. Det er derfor grunn til å tro at flyktningavdelingen bosetter så raskt som mulig i forhold til de ressursene og kapasiteten avdelingen har, og at de jobber under tidspress for å bosette de flyktningene bystyret har gjort vedtak på hvert år. Dermed er det kanskje ikke naturlig å forvente at de fokuserer på tidsperspektivet utover dette.

Noen av informantene i Fredrikstad sier de statlige målene er omtrent de samme som de lokale, bare at de lokale er mer tilpasset lokale forhold. Andre sier at de ikke kjenner til de statlige målene derfor ønsker å si noe særlig om dem. Uavhengig av hvor mye informantene egentlig vet om de statlige målene for god bosetting, er det tydelige at det er en god del fokus på målene for god bosetting likevel. De ansatte i flyktningavdelingen forklarer, for eksempel, at de har en dialog med IMDi om hvem de skal bosette og hvilke grupper kommunen har kompetanse på å ta imot. Mangfoldsplanen for integrering vitner også om at kommunen ønsker å forbedre seg på å hjelpe flyktningene i gang med jobb eller utdanning. Det er derimot usikkert om dette har en påvirkning på bosettingsvedtak i Fredrikstad. Kommunen bosetter i utgangspunktet så mange flyktninger at det er viktig med en plan for effektiv bosetting. Det trenger ikke bety at kommunen på sikt vil påvirkes til å ta imot flere flyktninger.

Heller ikke i Skien nevner informantene målet om at flyktingene skal være bosatt innen tre til seks måneder. I likhet med Fredrikstad gir informanten fra NAV tydelig uttrykk for at så snart forholdene ligger til rette for å ta imot flere flyktinger i Skien så tar man kontakt med IMDi for å gi beskjed om at nye flyktinger kan sendes til kommunen. I Skien har det i mange år blitt bosatt et stort antall flyktinger, og rådmannen forklarer at enkelte år har man ikke klart å bosette alle flyktingene man har vedtak på. Det løses ved at disse flyktingene blir bosatt året etter, før man starter arbeidet med å bosette årets kvote. Dette gir et bilde av at kommunen bosetter flyktinger fortløpende, og at flyktingteamet jobber så effektivt som mulig med bosettingsarbeidet. Det kan derfor også her antas at de statlige målene og standardene for rask bosetting ikke vil kunne legge føringer for bosettingsvedtaket. Når det gjelder *god* bosetting, gir informantene uttrykk for at utdanning er ansett som et fokusområde innen integreringsarbeidet. I tråd med statlige mål for god bosetting vektlegges i Skien utdanning og en mulighet for flyktingene til å bli selvhjulpne.

Selv om målene fra staten om rask og god bosetting i og for seg er tydelig og klare, gir de rom for en del fortolkninger. Det er egentlig naturlig siden bosetting av flyktinger er en frivillig oppgave for kommunene, samt at kommunene har stor grad av frihet til å organisere arbeidet slik de ønsker innenfor visse rammer, av for eksempel introduksjonsloven. Målet om rask bosetting ser ikke ut til å være et eksplisitt mål som verken Fredrikstad eller Skien kommune har fokusert på. Det ser derimot ut til at begge kommunene bestreber seg på å bosette sin kvote flyktinger så raskt som mulig. Informantene fra IMDi forklarer at verken Fredrikstad eller Skien stiller krav til hvem de ønsker å bosette. Derfor er det ikke grunn til å tro at noen av kommunene bidrar til at enkelte flyktinger må sitte lenger i mottak fordi kommunen, for eksempel, bare ønsker å bosette flyktinger fra bestemte nasjonaliteter. En del av informantene sier at det er viktig at IMDi har et helhetlig bilde, for det er vanskelig å ha en slik oversikt i kommunen. De forklarer at det er IMDi som avgjør hvem som skal komme til kommunene. Det kan tyde på at det kan være vanskelig for kommunene å ha oversikt over hvor lenge en flykting har sittet i mottak før han eller hun kommer til kommunen. Det kan innebære at IMDi legger mange av premissene gjennom utsending og er på den måten styrende gjennom standarder og mål til tross for at verken Fredrikstad og Skien har noen eksplisitt strategi.

Begge kommunene viser at de har mye fokus på områder som stemmer overens med de statlige målene for god bosetting. Det virker som om informantene har et viktig poeng når de

forklarer at målene er de samme, og at både lokalt og nasjonalt handler god bosetting om å gjøre menneskene som kommer, mest mulig integrert og selvstendig i det norske samfunnet. Den like tilnærmingen og beskrivelsen av statlige mål og standarder blant informantene i Fredrikstad og Skien tilsier at denne forklaringsvariabelen ikke er med på å forklare hvorfor Fredrikstad og Skien imøtekommer anmodningene fra IMDi ulikt.

Når det er sagt, vil jeg kort trekke frem anmodningene fra IMDi. Anmodningene fra IMDi er ikke å anse som en målsetting for hvor mange staten vil at hver kommune skal bosette. Det ville ikke være naturlig at staten hadde målsettinger over oppgaver kommunene selv skal avgjøre om de ønsker å ta på seg. Likevel gir anmodningene uttrykk for hvor mange flyktninger beregningsutvalget mener den enkelte kommune bør ha kapasitet til å ta imot. I Skien gir flere av informantene fra flertallspartiene uttrykk for at de anser antallet flyktninger IMDi anmoder om som en viktig retningslinje på hvor mange man bør bosette. I Fredrikstad virker det derimot ikke som om anmodningene anses som like retningsgivende. Dette kan bety at de statlige anmodningene legger større føringer i Skien enn i Fredrikstad.

Statlige tilskudd

Integreringstilskuddet er det viktigste virkemiddelet staten har for å motivere kommunene til å bosette flyktninger. I hvilken grad kommunene opplever den økonomiske støtten fra staten som dekkende, vil sannsynligvis være med å påvirke viljen og evnen til å bosette flyktninger. I følge Van Meter og Van Horn er det vanskelig å oppnå vellykket iverksetting av et tiltak hvis iverksetterne ikke har de finansielle midlene som trengs til å gjennomføre det. Det er naturlig å tenke seg at finansering kan være en sentral variabel i saker hvor det er valgfritt for kommunene om de ønsker å ta på seg en oppgave.

I Fredrikstad er det en rådende oppfatning blant informantene om at tilskuddet er for lavt i forhold til utgiftene kommunene har knyttet til bosetting av flyktninger. Informanten fra FrP mener det er åpenbart at tilskuddet er for lavt, og det samme sier ordføreren. Mens informanten fra SV mener at tilskuddet i utgangspunktet er tilstrekkelig, forutsatt en fornuftig bruk av tilskuddet. På den ene siden kan det helt enkelt bety at bystyret er delt i sin vurdering av tilskuddene som følger flyktningene. På den andre siden kan man anta at politikerne har en politisk agenda når de uttaler seg om tilskuddet. Det kan tenkes at lokalpolitikere alltid vil forsøke å få økte tilskudd fra staten. Integreringstilskuddet er ikke øremerket, og dersom

kommunen får et «overskudd» når de bosetter flyktninger, står de fritt til å bruke midlene til andre formål. Når informanten fra SV derimot hevder at tilskuddet er tilstrekkelig, kan det tenkes at også det er partipolitisk motivert. SV er et av partiene i Fredrikstad som ønsker at kommunen skal bosette flere flyktninger enn de har gjort til nå, derfor kan det også tenkes at man ikke ønsker å fokusere på negative sider knyttet til bosettingen.

Selv om administrasjonen også har interesse av høye tilskudd til flyktningene, kan man forvente et svar som kanskje i større grad er tuftet på en faglig vurdering, og følgelig mer nyansert. Informantene fra administrasjonen gir et inntrykk av at tilskuddene ikke er helt dekkende, men de presiserer at de ikke har gjort beregninger på dette, så de vil ikke gi for klare uttalelser. Uavhengig av hvilke motiv som ligger bak en vurdering av integreringstilskuddet, er det interessant å se at både de fleste politikerne og administrasjonen er av den oppfatning at tilskuddet er for lavt. Selv om enkelte mer tydelig enn andre bekrefter det en trend om at tilskuddet oppfattes som for lavt. I hvilken grad oppfatningen av at tilskuddet er for lavt, er med på å påvirke bosettingsvedtakene i Fredrikstad er vanskelig å skulle si noe konkret om. Det er likevel naturlig å tenke seg at i en kommune som har presset økonomi og hvor flertallet av politikerne er av et inntrykk av at tilskuddet er for lavt, kan dette føre til at bystyret vedtar å bosette færre enn de hadde gjort om tilskuddene var høyere. På den andre siden har kommunen bosatt relativt mange flyktninger til tross for at man mener tilskuddet er for lavt. Det blir dermed spekulasjoner om bystyret ville valgt å bosette flere om midlene til dette ble økt.

I Skien gir informantene mye av det samme inntrykket som informantene i Fredrikstad. Det finnes en generell enighet om at tilskuddene ikke dekker de utgiftene kommunen har. Flere av informantene forklarer at flertallet i bystyret og opposisjonen har en pågående debatt i bystyret, der opposisjonen ønsker en grundig gjennomgang av hva flyktningene koster kommunen. Flertallet mener et innvanderregnskap kan være uheldig. Kanskje er motstand mot et såkalt innvanderregnskap en bevisst politikk fra flertallspartiene i Skien, dersom de frykter konkrete tall som viser at flyktningene er en utgift, kan føre til et ønske om en mer restriktiv innvandringspolitikk. Med det politiske flertallet som har vært siden 2003 og frem til 2012, ser det imidlertid ikke ut til at integreringstilskuddet og oppfattelsen om at det har vært for lavt, har ført til at kommunen har vedtatt å bosette færre flyktninger.

Både Fredrikstad og Skien er kommuner som har hatt økonomiske utfordringer, men det er rimelig å anta at integreringstilskuddet er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne

bosette flyktninger. Det råder en generell, felles oppfatning om at tilskuddet er for lavt i begge kommunene. Til tross for et bestemt inntrykk av at tilskuddet er for lavt, har Skien likevel bosatt i tråd med anmodningene fra IMDi, mens Fredrikstad stort sett har valgt å redusere antallet noe. Kan inntrykket av et for lavt tilskudd ha fått ulike konsekvenser i de to kommunene? Det er vanskelig å spekulere i om økte tilskudd hadde ført til at Fredrikstad kommune begynte å bosette i tråd med anmodningene. Van Meter og Van Horn mener at uten tilstrekkelig med ressurser er det vanskelig å oppnå en vellykket iverksetting av et vedtak. I Skien har man derimot oppnådd vellykket iverksetting til tross for at aktørene mener finansieringen er for lav. Selv om Fredrikstad bosetter færre enn hva som er anmodet om, bosetter også Fredrikstad mange flyktninger og man kan derfor si at gjennomføring av vedtaket er delvis vellykket. Det kan ikke utelukkes at Fredrikstad ville bosatt flere flyktninger dersom tilskuddene var større. Likevel mener jeg at det kan være andre forklaringsvariabler som kan belyse ulikhetene i bosettingsvedtakene langt mer, siden informantene i begge kommunene hadde en relativt lik oppfattelse av tilskuddet.

Lokal politikk

Selv om det er mange aktører som er med å påvirke bosettingsvedtakene i en kommune, så er det lokalpolitikkerne som har det siste ordet når saken er oppe i bystyret. Derfor er det naturlig å anta at lokal politikk påvirker bosettingsvedtakene i en kommune. Det er to sentrale forhold som vil bli belyst under variabelen lokal politikk. For det første vil jeg se på *om*, og i så fall, hvilken påvirkning den politiske sammensettingen i bystyret i Fredrikstad og Skien kan ha hatt for bosettingsvedtakene. Deretter vil jeg vil jeg forsøke å si noen om hvordan debatten i bystyret kan påvirke bosettingsvedtakene.

I Fredrikstad har AP tradisjonelt hatt et meget sterkt rofeste, og før FrP tok over ordførerstolen i 2007, hadde kommunen hatt AP ordfører sammenhengende i nærmere 80 år. På starten av 2000-tallet har imidlertid AP fått sterk konkurranse fra FrP, noe som kom tydelig frem ved lokalvalget i 2007, da FrP og de andre borgerlige partiene fikk flertall i bystyret. Det er flere grunner til at dette kan se ut å påvirke bosettingen av flyktninger i Fredrikstad. Man kan anta at AP og FrP på 2000-tallet har kjempet om de samme velgerne i lokalvalgene. Det kan ha bidratt til at typiske markeringssaker får mer fokus. Asyl- og innvandringspolitikk har vært en sentral sak for FrP nasjonalt, og partiet har ført den mest restriktive innvandringspolitikken av de norske partiene. En indikasjon på at bosetting av

flyktninger er blitt en markerings sak i Fredrikstad, er at debatten i bystyret tidvis blir hevet til et nasjonalt plan. Det kommer blant annet frem ved at ordføreren forklarer at enkelte partier forsøker å dreie debatten til å handle om hvor mange flyktninger som bør komme til Norge, og ikke hvor mange man skal bosette i Fredrikstad. Dette kan tyde på at man forsøker å påvirke nasjonalt fastlagt politikk gjennom lokalpolitiske vedtak. Dette kan ha hatt betydning for bosettingsvedtakene i Fredrikstad. Det er sannsynlig at velgere som mener innvandringen til kommunen har vært for stor, trekkes mot å stemme på FrP. For å holde på flest mulig velgere er det derfor ikke utenkelig at AP kan ha ført en mer restriktiv bosettingspolitikk enn om partiet ikke hadde opplevd sterk konkurranse fra FrP. Det vil i så fall kunne underbygges av Steens funn om at et strekt FrP i kommunestyret gir færre bosettingsvedtak (Steen 2009).

Bystyret i Fredrikstad har i flere år har valgt å gå imot innstillingen fra rådmannen, og har vedtatt å bosette færre flyktninger enn rådmannen har innstilt. Blant annet vedtok bystyret å bosette 40 flyktninger hvert år i 2008 til 2010, mens rådmannens innstilling var å bosette 50 flyktninger to år og 75 et år. Dette kan også være et tegn på at bosetting av flyktninger, er blitt en markerings sak i kommunen og at saken er politisert.

I debatten om bosetting av flyktninger i bystyret i Fredrikstad, kan man trekke et skille mellom FrP og de andre partiene. FrP tar til orde for at kommunen ikke bør bosette flyktninger så lenge ikke man er sikret at staten dekker alle utgifter. De andre partiene fremstår som samlet om en politikk, der man bør ta imot en del flyktninger, men at anmodningene fra IMDi er for høye i forhold til kapasiteten i kommunen. Det er likevel ulike oppfatninger mellom partiene om hvor mange flyktninger som skal bosettes hvert år. Informanten fra SV forteller at SV alltid har ønsket å ta i mot et høyere antall enn hva som har blitt vedtatt i bystyret. Likevel har partiet stått for svakt til å få flertall for dette. I Fredrikstad har SV vært relativt svake hele perioden fra 2003 til 2012, og særlig i de to siste periodene. Dermed har ikke partiet kunnet være en motvekt slik de pleier til en restriktiv bosettingspolitikk. Siden AP opplever en sterk velgerkonkurranse fra de borgerlige partiene i Fredrikstad, kan det være med å forklare at AP trekkes mot høyresiden i en viktig partipolitisk markerings sak. Dette kan igjen føre til at to av de største partiene, Høyre og AP, enes om et relativt likt utfall i bosettingspolitikken, men at det antallet bosettingsvedtak de enes om ikke er i samsvar med anmodningene fra IMDi. En viss enighet mellom AP og Høyre medførte at, til tross for et borgerlig flertall med FrP-ordfører, ble det likevel bosatt flyktninger i hele den politiske perioden fra 2007 til 2011.

AP har tradisjonelt ikke vært like sterk i Skien som i Fredrikstad. I to perioder før 2003 var det borgerligflertall i byen, men i hele den studerte perioden fra 2003 til 2012 har AP vært det største partiet i bystyret og hatt ordførerstolen. Venstresiden har hatt en sterkere posisjon i Skien enn i Fredrikstad, både fordi AP har vært sterke, men også fordi SV har vært relativt sterke i hele perioden fra 2003 til 2012. SV var særlig godt representert etter valget i 2003. Da var partiet det tredje største i bystyret. I tillegg til dette har Venstre valgt å inngå i det rødgrønne flertallet. Den sterke venstresiden ser ut til å ha hatt stor betydning for bosettingsvedtaket i Skien. Flertallspartiene har valgt å føre en liberal innvandringspolitikk og har bosatt i samsvar med anmodningene fra IMDi gjennom stort sett hele perioden fra 2003 til 2012. På grunn av sitt solide flertall har ikke flertallet hatt vanskeligheter med å gjennomføre sin politikk, til tross for at opposisjonspartiene har vært kritiske til antallet flyktninger som blir bosatt i Skien.

Debatten om bosetting av flyktninger i Skien skiller seg fra debatten i Fredrikstad ved at alle partiene er enig i at det skal bosettes flyktninger i kommunen. Selv om FrP enkelte år har tatt til ordet for at man kanskje har behov for en bosettingspause, har partiet de fleste årene vært for å bosette flyktninger i kommunen. Det kan tyde på at FrP Skien fører en mer bosetningsvennlig politikk enn FrP i Fredrikstad. Det har også vist seg at Skien AP også er lenger til venstre enn Fredrikstad AP, noe som har hatt en sterk påvirkning på bosettingsvedtakene i Skien. Siden det er større konsensus om at det skal bosettes flyktninger i Skien, dreier debatten seg i større grad om antallet flyktninger som skal bosettes. Informantene beskriver at FrP, Høyre og KrF mener det blir bosatt for mange flyktninger i kommunen, og at man ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilke konsekvenser det kan ha for kommunen. Til tross for at det har vært diskusjoner om hvor mange flyktninger som bør bosettes i kommunen, ser dette ikke ut til å ha medført færre bosettingsvedtak i Skien. Flertallspartiene har hatt et så solid flertall og vært enig om at bosetting av flyktninger skal være i samsvar med anmodningene fra direktoratet.

Lokal debatt ser ut til å kunne være en variabel med en tydelig forklaringskraft på hvorfor Fredrikstad kommune er mer restriktive til å bosette flyktninger enn hva Skien kommunene er. Et sterkt FrP i Fredrikstad, som utfordrer AP, ser ut til å ha ført til bosettingsvedtakene er mer politisert i Fredrikstad enn i Skien. Denne effekten forsterkes av at FrP Fredrikstad fører en mer restriktiv innvandringspolitikk enn hva FrP Skien gjør.

Strukturelle og økonomiske forhold

Variabelen strukturelle og økonomiske forhold omfavner bolig, sysselsetting, økonomi og sekundærflytting. Dette er alle forhold som naturligvis opptar både politikere og administrasjonen i en kommune. Praktiske forhold knyttet til bosetting av flyktninger, er ofte med å prege debatter i bystyret når man skal avgjøre hvor mange flyktninger som skal bosettes. I det følgende går jeg gjennom og sammenligner disse forholdene i Fredrikstad og Skien, og ser hvilken betydning hver av dem har hatt i beslutningen om bosetting av flyktninger.

Bolig

Bolig er en av de største utfordringene kommunene har i forhold til bosetting av flyktninger. Særlig problematisk blir det fordi det er knyttet usikkerhet til hvilke boliger det er behov for. Enkelte år er det mange enslige voksne som kommer, og andre år kan det være særlig behov for boliger som kan huse store familier. Dette gjør planleggingsarbeidet i kommunene vanskelig. Både i Fredrikstad og Skien er bolig tema som kommer tidlig opp i samtalen med informantene. Likevel er det tydelig at informantene har ulike syn på hvor stort problem det faktisk er.

Informanten fra FrP fremhever at det er mange bostedsløse i Fredrikstad, og andre grupper som trenger kommunale boliger, og at disse bør prioriteres før flyktningene. Samtidig forklarer ordføreren at det er en utfordrende oppgave å skaffe boliger, men at det ikke er et veldig stort problem. Han viser til at kommunen har bosatt et langt høyere antall flyktninger tidligere år, og at det alltid har gått greit. Informantene i Skien gir et lignende inntrykk. De forklarer at det er utfordrende å finne gode og egnede boliger til flyktninger, men at det så langt har latt seg gjøre uten for store problemer. Informantene fra AP og SV mener at selv om det kan være vanskelig å finne gode boliger til flyktningene, er det ikke noe lettere i andre i kommuner, og derfor må man bare finne løsninger. Det kan tyde på at det er en reell utfordring å skaffe egnede boliger til flyktningene både i Fredrikstad og Skien, samtidig som det også viser seg at det dreier seg om å prioritere hvem som skal ha de boligene kommunen har til rådighet.

Det er vanskelig å ta stilling til i hvor stor grad svarene fra informantene som representerer et politisk parti, farges av politikken partiet fører. Det kan for eksempel være at et parti som ønsker mer aktiv bosetting av flyktninger vil tone ned en eventuell boligmangel og omvendt. Riktig nok kan det også være at et parti som ønsker mer bosetting av flyktninger, jobber

politisk for å få bygget flere boliger til nettopp denne gruppen. Det er uansett viktig å kartlegge hvordan politikerne argumenterer om boligsituasjonen, siden de faktisk treffer den endelige beslutningen om bosettingsvedtakene. At FrP mener at det ikke er boliger nok til alle som trenger hjelp i Fredrikstad, kan man anta at vil vise på bosettingsvedtakene i perioden fra 2007 til 2011, når det var borgerlig flertall i byen, men FrP satt ikke med makten alene og det ble bosatt flyktninger i hele den borgerlige perioden. Det ble imidlertid også bosatt færre flyktninger enn anmodet i perioden før 2007.

Fra ansatte i administrasjonen kan man forvente mer entydige svar, siden det ikke er grunn til å anta at de har flere agendaer. Informantene fra flyktningavdelingen er tydelig på at problemer med å skaffe egnede boliger er en utfordring som avdelingen har. Dette er utfordringer som blir rapportert til rådmannen, og dermed tatt med i en helhetsvurdering som rådmannen baserer sin innstilling på. Dermed kan man ikke utelukke at bolig er forhold som har vært til hinder for flere bosettingsvedtak i Fredrikstad.

FrP-informanten mener at bolig er en stor utfordring i Skien, og forklarer at det å finne egnede boliger, i god nok stand og innenfor en akseptabel pris, er et stort problem. Likevel har det ikke fått påvirket bosettingsvedtakene siden flertallspartiene har valgt å se bort fra dette. Med litt andre ord bekrefter AP-informanten dette. Han mener at det aldri vil være nok boliger hvis man skal vente på disse står klar, og at det helt enkelt er snakk om en politisk prioritering der man klarer det man vil klare, til tross for boligmangel. Det viser en sterk politisk vilje til å satse på bosetting av flyktninger, selv om man har reelle utfordringer knyttet til å skaffe boliger. Det kan virke som selv om bolig er en bekymring i Skien også, har det vært mulig å løse problemene. Informanten fra NAV tror at frem til nå har ikke bolig vært et hinder for bosettingsvedtak, men at det er et problem som kan være voksende.

Det er naturlig at boligprisene er høyere enn Fredrikstad enn i Skien, både fordi Fredrikstad er en større by og fordi den er lokalisert mer sentralt i forhold til Oslo. Argumentasjonen rundt bolig i Fredrikstad og Skien er imidlertid relativ lik. Begge byene opplever at boligmarkedet er presset i forhold til den målgruppen flyktningene faller inn under, og at det derfor er vanskelig å finne egnede boliger. I både Fredrikstad og Skien kommune ønsker man å oppnå en bosetting der flyktningene blir mer fordelt i alle bydeler fremfor konsentrert i enkelte, men det har vært vanskelig på grunn av de høye boligprisene i flere bydeler. Med informantens sammenfallende fremstilling av boligmarkedet i Fredrikstad og Skien, er det ikke naturlig å legge bolig til grunn for den ulike oppfølgingen av IMDis anmodninger.

Sysselsetting

I Stortingsmeldingen fokuseres det på at god bosetting av flyktninger handler om å bidra til å gjøre flyktningene selvhjulpen i det norske samfunnet (St.meld.17,2000-2001:93). En åpenbar del av det er å være selvhjulpen er å ha eller få mulighet til å delta i arbeidslivet. På grunn av nedleggelse av industriarbeidsplasser har både Skien og Fredrikstad hatt utfordringer knyttet til høye ledighetstall. Blant ikke-vestlige innvandrere har imidlertid arbeidsledigheten vært langt høyere både i Skien og Fredrikstad kommunen enn blant resten av befolkningen. Derfor er sysselsetting ikke overraskende et forhold som opptar både administrative og politiske ledere i begge kommunene. Graden av sysselsetting fremstilles av flere informanter som et mål om man har lyktes med integreringen eller ikke.

Arbeidsledighet opptar informantene i Fredrikstad, og de fleste informantene vet at arbeidsledigheten blant innvandrere er høyere i Fredrikstad enn landsgjennomsnittet. Det er naturlig nok en kilde til bekymring, og flere av informantene trekker frem at dette er et tegn på at man ikke har lyktes med integreringsarbeidet. Det kan virke rimelig å anta at dette kan føre til at bystyret er mer skeptisk til bosetting av flyktninger, og dermed færre bosettingsvedtak. Likevel er flere av informantene tydelig på at man ikke forvente at alle flyktningene har mulighet til å delta i arbeid eller utdanning selv etter å ha bodd i kommunen i flere år. Både informanten fra AP og SV sier at blant enkelte grupper mennesker som blir bosatt i kommunen, er det mange som har svake eller ingen lese- og skriveferdigheter, og da må man akseptere at disse ikke er klar for et aktivt yrkesliv. Dette vitner om en vilje til å bosette flyktninger, til tross for at en del av dem som kommer ikke vil, være yrkesaktive.

Skien har også høyere ledighet blant ikke-vestlig innvandrere enn i den generelle befolkningen, og i likhet med informantene i Fredrikstad er dette et tema som opptar informantene. Det blir sett på som en forutsetning for god integrering at menneskene som kommer får en meningsfull hverdag gjennom jobb og utdanning. Det viser seg imidlertid at også Skien sliter med å få enkelte av gruppene de bosetter arbeidsaktiv, siden det i Skien også blir bosatt mange med lite eller ingen skrive- eller leseferdigheter. Men siden Skien kommune har bosatt i tråd med anmodningene, kan man anta at lav sysselsetting ikke har fått konsekvenser i færre bosettingsanmodninger, hvert fall ikke frem til nå.

Det er tydelig at lav sysselsetting skaper bekymring i Fredrikstad og i Skien. Det er derimot tvilsomt at dette kan sies å ha betydning for at Fredrikstad er mer restriktive til bosetting av flyktninger. Det er naturligvis mulig å argumentere for at man har enda høyere

arbeidsledighet blant ikke-vestlige innvandrere i Fredrikstad enn i Skien, og at det kan forklare den ulike handlingsviljen til kommunene. Dette hadde imidlertid vært en mer plausibel forklaring dersom sysselsettingsnivået i Skien var tilnærmet det samme som landsgjennomsnittet. Det er derimot ikke tilfellet. En rapport fra Statistisk Sentralbyrå viser at Skien og Fredrikstad er to av kommunene som bosetter mange flyktninger, og som har problemer med høy arbeidsledighet blant disse flyktningene (Pettersen 2009:347-348). Så selv om ledigheten er høyere i Fredrikstad, er den utpreget høy i Skien også. Forskjellene er så små at det mest sannsynlig er andre forhold som kan forklare ulike bosettingsvedtak i kommunene. Dette kan bety at evne til sysselsetting handler mer om innvandrerne som kommer til kommunene, enn om faktiske strukturelle forhold. Det kan for eksempel tenkes at vestlige innvandrere som kommer til Fredrikstad og Skien, ikke har problemer med å skaffe seg arbeid, men at de nye post-industrielle arbeidsplassene stiller krav til kompetanse som enkelte av de ikke-vestlige innvandrerne mangler når de kommer til kommunen. Da er IMDi avhengig av at kommunene er villig til å tenke langsiktig og akseptere at ikke alle flyktningene er yrkesaktive. Likevel er det, som flere av informantene påpekte, viktig å få til god integreringen, slik at generasjonene som har vokst opp i Norge, får mulighet til å utdanne seg og bli yrkesaktive.

Sekundærflytting

Sekundærflytting har tidligere vært en utfordring for Fredrikstad, men i de siste årene har sekundærflyttingen blitt kraftig redusert, og i følge informantene ser man ikke lenger dette som et problem. I Skien var det lite fokus på sekundærflytting, siden det ikke har vært en spesiell utfordring for kommunen. Det er vanskelig å skulle si om sekundærflytting har vært med å påvirke bosettingsvedtakene i Fredrikstad de årene det var stor tilflytting til kommunen. I Skien kan man gå ut i fra at tilflytting har vært så lav at den ikke har hatt betydning for vedtakene.

Selv om det på ingen måte er utenkelig at Fredrikstad har vært mer restriktive med tanke på bosetting av flyktninger som en følge av sekundærflytting til kommunen, er det enkelte tegn som tyder på at dette ikke kan forklare den ulike handlingsviljen mellom Fredrikstad og Skien. Det ene er at selv om sekundærflyttingen har avtatt de siste årene, har den negative differansen mellom anmodninger og vedtak har vært like høy de siste årene som den var tidligere i den observerte perioden. For eksempel ble det vedtatt å bosette 50 færre flyktninger enn anmodet i 2010 og 40 færre i 2004, selv om man kan forvente at sekundærflyttingen har

gått betydelig ned fra 2004 til 2010. Det andre er det fremkommer at sekundærflytting til kommunen er et argument som blant annet AP har brukt *for* at kommunen bør vedta å bosette *flere* flyktninger, fordi disse flyktningene ofte kommer til kommunen uansett (Fredrikstad blad 2010). Det kan dermed være at sekundærflytting like gjerne kan ha bidratt til flere bosettingsvedtak som færre. Med disse argumentene til grunn vil jeg hevde at det ikke er sekundærflytting som forklarer at Fredrikstad er mer restriktiv til bosetting enn Skien kommunene, selv om det likevel ikke kan utelukkes at sekundærflytting kan ha påvirket bosettingsvedtaket i kommunen enkelte år.

Økonomi

I hvilken grad den økonomiske situasjonen i kommunen påvirkes av bosettingen av flyktninger er forventet å påvirke viljen til å bosette flyktninger. I Fredrikstad er økonomi et viktig tema, og de fleste informantene trekker kommuneøkonomien uoppfordret inn i samtalen. Kommunen har hatt stor underskudd de siste årene, som har medført store kutt i kommunens budsjetter. Tilsvarende beskriver rådmannen i Skien en forverret økonomisk situasjon i kommunen de siste årene. I begge kommunene er det fokus på at høy arbeidsledighet og lav skatteinntang gjør kommunen økonomisk utfordret, men det finnes noen klare forskjeller mellom hvordan informantene i Fredrikstad og Skien beskriver hvilken påvirkning bosetting av flyktninger har på den kommunale økonomien.

I Fredrikstad er det et klart fokus på at den generelle økonomien i kommunen svekkes av bosetting av flyktninger. Det kan forklares ved at de fleste av informantene oppfatter integreringstilskuddet som for lavt i forhold til kostnadene knyttet til bosetting av flyktninger, samtidig som man oppfatter at det fører til økte sosialutgifter til blant annet barnevern og skole. Disse bekymringene er for så vidt de samme blant informantene i Skien, men i Skien trekker informantene også frem sider ved bosetting av flyktninger som styrker den kommunale økonomien. Skien kommune har i flere år hatt stor fraflytting fra kommunen, og rådmannen forklarer at det er på grunn av at kommunene bosetter flyktninger at kommunen får positiv befolkningsvekst. Positiv befolkningsvekst gir økte kommunale inntekter til Skien fordi kommuner med positiv befolkningsvekst mottar høyere innbyggertilskudd fra staten. Fredrikstad har derimot hatt befolkningsvekst i perioden.

Det er sannsynlig at denne forskjellen kan påvirke Skien kommune til å være mer positiv til bosetting av flyktninger. Det kan forklares både med et langsiktig og et mer kortsiktig perspektiv. På kortsiktig sikrer bosetting av flyktninger økt inntekt til kommunen gjennom

økte statlige tilskuddet på bakgrunn av befolkningsvekst. På lang sikt vil en kommune preget av svak befolkningsvekst ha et større behov for å sikre fremtidig arbeidskraft til kommunen. Et ønske om befolkningsvekst i Skien kan fungere som motivator for å ta imot flyktninger, noe som på kort sikt bidrar til høyere overføringer fra staten og på lang sikt sikrer at kommunen har nok tilgjengelig arbeidskraft for fremtiden. Denne motivasjonen vil man ikke finne i Fredrikstad siden kommunen allerede har høy befolkningsvekst.

Av de fire forholdene som i oppgaven er lagt inn under variabelen strukturelle og økonomiske forhold er økonomi det forholdet hvor forskjellene mellom Fredrikstad og Skien er tydeligst. Økonomiske fordeler og behov for å sikre befolkningsvekst er en tydelig motivasjon for bosetting i Skien, og dette finner man ikke i Fredrikstad. Når det gjelder bolig, sysselsetting og sekundærflytting, finnes det også klare forskjeller mellom kommunene, men disse forskjellene er langt mindre markante og ser ikke ut til å være forhold som kan forklare forskjellene mellom de to byenes bosettingsvedtak.

Kommunikasjon mellom aktørene

Van Meter og Van Horn hevder at kommunikasjonen mellom aktørene har innvirkning på gjennomføringen av et tiltak. Effektiv og smidig kommunikasjon kan lette implementeringen av en politikk gjennom et tydelig budskap som formidles til iverksetterne. I prosessen med bosetting av flyktninger er det sentralt både å se på kommunikasjonen mellom IMDi og den enkelte kommune og kommunikasjonen mellom kommunens politikere og administrasjon.

Kommunikasjon mellom stat og kommune

Når det gjelder bosetting av flyktninger har kommunene sterk autonomi og avgjør selv hvor mange de ønsker å bosette. Dette setter sannsynligvis andre premisser for kommunikasjonen mellom stat og kommune, enn hva som er tilfellet i saker hvor staten for eksempel har instruksjonsrett overfor kommunene. I enkelte saker kan det virke som om kommunene opplever statlige organ som litt overkjørende når kommunene skal iverksette politikk. Det er grunn til å tro at IMDi opptrer mer forsiktig i sin kommunikasjon med kommunene siden de er avhengig av å bli møtt med velvilje i kommune-Norge for å få bosatt de flyktningene som har fått oppholdstillatelse.

I Fredrikstad gir informantene uttrykk for å være fornøyd med kommunikasjonen med direktoratet. Politikerne sier at det meste av kommunikasjonen går direkte med administrasjonen i kommunen, men at den kommunikasjonen de har er preget av at IMDi er spørrende og viser respekt for den bosettingsjobben som kommunen gjør. Informantene fra administrasjonen er også stort sett fornøyd med dialogen med IMDi og beskriver at de har relativt hyppig kontakt med IMDi. Informanten fra IMDi er glad for at Fredrikstad kommune bosetter flyktninger, uten å stille krav til hvem de vil bosette. Den gjennomgående positive fremstillingen til kommunikasjonen med IMDi tyder på at kommunikasjonen med IMDi hvert fall ikke er med å påvirke kommunen til å fatte færre bosettingsvedtak.

Kommunikasjonen med IMDi fremstilles svært likt i Skien og i Fredrikstad. Også i Skien forklarer politikerne at de har lite direkte kontakt med IMDi og at det meste går gjennom administrasjonen. Rådmannen forteller at administrasjonen er veldig fornøyd med kommunikasjonen med IMDi, det samme bekrefter informantene fra NAV. Administrasjonen i Skien er svært tilfreds med dialogen de har med IMDi, og beskriver at jo mindre unødvendig kommunikasjonen de har, dess mer effektiv kan de bosette. Det gis et inntrykk av en tidsbesparende kommunikasjon som fungerer godt får begge parter. Det er derfor grunn til å anta at om kommunikasjonen med IMDi påvirker bosettingsvedtakene i Skien, er det i så tilfelle til å bosette flere.

Det kan tenkes at kommunikasjonsvariabelen mellom stat og kommunen ville hatt en større betydning dersom direktoratet hadde instruksjonsmyndighet, da kan det tenkes at kommunikasjonen i større grad ville vært preget av det hierarkiske systemet. Det er derimot ikke tilfellet i forbindelse med bosetting av flyktninger siden kommunikasjonen fra direktoratet i stor grad oppfattes som spørrende og «på tilbudssiden» som informantene betegner det, virker det ikke som om dialogen mellom stat og kommunene påvirker til færre vedtak verken i Fredrikstad eller Skien.

Kommunikasjon mellom politikerne og administrasjonen

Det kan forventes at også kommunikasjonen mellom politikerne og administrasjonen i en kommune kan være med å påvirke bosettingsvedtakene. For eksempel kan mangelfull eller dårlig informasjon fra administrasjonen om hvordan bosetting- og integreringsarbeidet går, føre til at politikerne ønsker å utsette saken i bystyret eller blir mer restriktive til å bosette.

Derimot kan god kommunikasjon føre til at politikerne er i stand til å fatte et vedtak i tråd med det som er faglig forsvarlig i kommunen. God kommunikasjon mellom administrasjon og politikere er også viktig for at alle berørte parter får ytret sine behov og utfordringer til politikerne slik at man kan forsøke å løse disse utfordringene.

I Fredrikstad betegnes kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne som god av alle informantene. Politikerne er stort sett tilfreds med informasjonen de får fra administrasjonen. Kommunikasjonen blir beskrevet som relativt lik den de har i andre saker, og at det er noen ekstra kontaktpunkter mellom administrasjonen og politikere. Selv om rådmannen kanskje har noe ekstra kontakt med politikerne i denne saken, hvor han får et inntrykk av den politiske viljen til bosetting av flyktninger, presiseres det at rådmannen og administrasjonen likevel foretar en uavhengig faglig vurdering på hvordan innstillingen skal være. Det er ikke grunn til å tro at det ikke stemmer, særlig siden man har sett at bystyret enkelte år har vedtatt å bosette færre enn hva som var innstilt fra rådmannen. Med en god kommunikasjonsflyt mellom administrasjon og politikere, der de fleste av informantene er tilfreds, gir liten grunn til å anta at denne kommunikasjonen påvirker bosettingsvedtakene i noen i særlig grad.

Også i Skien teges det et bilde av god dialog og informasjonsflyt mellom administrasjonen og politikerne. De fleste informantene fra bystyret tegner et bilde av at de får den nødvendige informasjonen fra administrasjonen. Administrasjonen opplever på sin side at politikerne i bystyret er interessert i arbeidet som blir gjort med flyktningene og hvordan integreringsarbeidet i kommunene går. Likevel viser referatene fra bystyremøtene at opposisjonen ved flere anledninger ikke har oppfattet informasjonen fra administrasjonen som tilstrekkelig. Det er særlig informasjon om kostandene knyttet til bosettingen de etterlyser. Derfor har de fremmet forslag om å utsette saken. Likevel ser det ikke ut til at dette har påvirket bosettingsvedtakene i Skien siden opposisjonen ikke har fått flertall for å utsette saken og flertallspartiene har oppfattet informasjonen som tilfredsstillende.

Van Meter og Van Horn skisser en hierarkisk form for kommunikasjon fra beslutningstakerne på toppen til bakkebyråkratene, dette danner ikke nødvendigvis et godt bilde av kommunikasjonen mellom IMDi og kommunene. IMDi vet at de ikke har instruksjonsmyndighet over kommunene i saken, og en klar og tydelig ovenfra/ned kommunikasjon vil raskt bli oppfattet negativt i kommunene. Den like fremstillingen av

kommunikasjonen gir grunn til å anta at ulike bosettingsvedtak i Fredrikstad og Skien ikke kan forklares av variabelen kommunikasjon mellom aktørene.

Organisering av flyktingarbeidet i kommunen

I følge Van Meter og Van Horn kan organisasjonsmessige trekk ved de administrativt ansatte, som faktisk gjennomfører iverksetting av tiltak, være med å påvirke hvor effektiv implementeringen av tiltaket er. Blant annet kan man forvente at størrelsen på staben og hvilken kompetanse den har, påvirker hvor effektiv implementeringen av tiltaket er. Det samme kan man om adgangen avdelingen har til politiske ressurser og hvor hierarkisk organisasjonen er organisert.

Den mest åpenbare forskjellen mellom organiseringen av flyktingarbeidet i Fredrikstad og Skien er at Skien fra 2009 valgte å samle det aller meste av flyktingarbeid under NAV, mens Fredrikstad valgte å ha det meste av flyktingarbeidet i kommunal regi. I Fredrikstad beskrives flyktingarbeidet som relativt fragmentert, der ansvaret er spredd ikke bare på ulike etater, men også rent fysisk. Fragmentert organisering trenger ikke innebære at implementering av politikk ikke kan fungere effektivt, men det stilles krav til god samhandling. Et tegn på at denne samhandling frem til nå ikke har fungert optimalt, er fokuset i kommunenes egen plan, der det blant annet er uttrykt behov for å opprette en koordinatorstilling mellom etatene, og der samordningen mellom etatene betegnes som en utfordring for integreringsarbeidet. I Skien er det meste av flyktingarbeidet samlet og underlagt NAV som er lokalisert sentralt i Skien sentrum. Informantene gir et bestemt inntrykk av at de er fornøyd med den nye organiseringen, men presiserer at kommunen har hatt dyktig medarbeider i flyktingapparat og at organiseringen fungerte godt også før omorganiseringen. En annen sentral forskjell som kom frem i samtalene med informantene, omhandlet hvilke ressurser apparat rundt flyktingene har hatt tilgang på. I Skien beskrev informantene, både i bystyret og administrasjonen, at dersom man fra det ene året til det neste fikk en kraftig økning i antall flyktinger, fikk avdelingene som var berørt av økningen legge frem sine behov og fikk tildelt de midlene de ba om. I Fredrikstad beskrives situasjonen annerledes. Det har siden 2010 blitt kuttet fem årsverk fra flyktingavdelingen i Fredrikstad, og det har naturlig nok påvirket kapasiteten avdelingen har til å ta imot flyktinger.

Det er nærliggende å ilegge de to forskjellige organiseringsmodellene forklaringskraft i forhold til at Skien og Fredrikstad har ulike vilje eller evne til å bosette flyktninger. Det ville ikke være unaturlig å tenke seg at siden Fredrikstad har en mer fragmentert organisering av arbeidet med flyktninger i kommunen vil det kunne føre til at kapasiteten til å bosette blir redusert og mindre effektiv. Det som derimot taler mot denne forklaringen er at Skien har bosatt effektivt, også før omorganiseringen i 2009. For eksempel bosatte kommunen 85 flyktninger hvert år fra 2005 til 2007. Tvilen til at ulik organisering kan forklare ulike bosettingsvedtak styrkes ytterligere gjennom inntrykket informantene i Skien gir. De forklarer nemlig at i praksis innebar omorganiseringen små endringer for flyktningeteamet siden avdelingen beholdt de samme oppgavene og den samme bemanningen. Det kan derimot ikke utelukkes at økt samhandling mellom etatene i Fredrikstad kommune vil kunne føre til økt kapasitet til å bosette flere flyktninger.

En mer plausibel grunn til at Skien har vist både vilje og evne til effektiv bosetting av flyktninger, er at det politiske flertallet i bystyret ser ut til å være enig om at avdelingen bør få de ressursene de ber om, når det gjelder økonomisk støtte og bemanning. Mens flyktningavdelingen i Fredrikstad kommunen har blitt nedbemannet på grunn av den økonomiske situasjonen i kommunen. Flere av informantene sier at med dagens bemanning i avdelingen, er 40 flyktninger en øvre grense for hvor mange man kan ta imot. En forklaring til ulik bosettingsvilje og evne kan dermed være at man i Skien i langt større grad enn i Fredrikstad har prioritert å møte flyktnings- og integreringsetatenes behov.

Erfaring med bosetting av flyktninger

Erfaring med bosetting av flyktninger er en variabel som kan sies å være preget av den prosessorienterte retningen i iverksettingsteorien. Bakkebyråkratens erfaring med bosetting av flyktninger kan være med å påvirke hvilken vilje kommunen har til å bosette flyktninger. Både Fredrikstad og Skien har bosatt flyktninger over mange år, og har derfor opparbeidet kompetanse og over tid sett hvordan flyktningene har blitt integrert inn i lokalsamfunnet. Det er flere forhold som kan være med å påvirke hvilke erfaringer en kommune gjør seg med bosetting av flyktninger, og det er logisk å tenke seg at gode erfaringer fra bosetting og integrering generer positive bosettingsvedtak, og motsatt kan dårlige erfaringer føre til en mer restriktiv bosettingspolitikk.

I Fredrikstad er flere av informantene opptatt av at man ikke har lyktes med å få til en spredt bosetting av flyktninger i kommunene, det vil si flyktningen bor konsentrert i enkelte bydeler, mens det i andre bor nesten ingen med minoritetsbakgrunn. Selv om informanten påpeker at dette ikke har medført store problemer i dag, frykter man at det kan ha en uheldig og bremsende effekt på integreringsarbeidet. Dette er imidlertid et tilsvarende problem i Skien, hvor man også opplever at flyktningene er høyt representert i enkelte bydeler og nesten fraværende i andre. Fra debattene i bystyrene virker det som om denne problemstillingen har mer fokus i Skien enn i Fredrikstad, og det er derfor tvilsomt at det er en viktig forklaringsfaktor til at Fredrikstad er mer restriktive til å bosette flyktninger enn Skien.

I Fredrikstad er det mye fokus på hvilke nasjonaliteter og bakgrunn flyktningene som skal bosette har. Det vises til at det integreringsarbeidet gikk raskere, når de fleste flyktningene kom fra Balkan og ofte hadde med seg et yrke når de kom til kommunene. I den studerte perioden har det kommet mest flyktninger fra Somalia og Irak til Fredrikstad, og mange kommer uten noe skolegang. Det er helt naturlig at det tar lenger tid å integrere disse menneskene i lokalsamfunnet. Det kan tenkes at denne endringen har ført til at politikerne blir mer restriktiv til hvor mange flyktninger de vedtar å bosette. Denne erfaringen har derimot vist seg å være lik erfaringer med bosetting i Skien. Også i Skien beskriver informantene nye utfordringer med bosetting av flyktninger, sammenlignet med grupper som kom tidligere, fordi mange av dem som kommer nå trenger mer tid og ressurser for å klare seg i det norske samfunnet. Mange kommer til landet uten grunnleggende lese- og skriveferdigheter, noe som har ført til at integreringsarbeidet tar lenger tid nå enn det gjorde før. Det tyder på at heller ikke utfordringer knyttet til enkelte grupper som har kommet de siste årene kan forklare forskjellene mellom Fredrikstad og Skien.

Et erfaringspunkt hvor Fredrikstad og Skien kommune derimot skiller seg en del, er ved at Skien har bosatt i tråd med direktoratets anmodninger gjennom hele den studerte perioden. Selv om dette har medført store økninger i antallet mennesker som kommer fra et år til et annet, har kommunen valgt å bosette i forhold til anmodningene. Det er sannsynlig at dette har ført til stor fleksibilitet i apparatet rundt flyktningene, et inntrykk som blir ytterligere forsterket av informantene fra bystyret som har stor tillit til at flyktningavdelingen er i stand til å håndtere de vedtakene som blir gjort. Det kan tenkes at det Fredrikstad mangler den samme fleksibilitet i dette apparatet, og at det derfor blir en begrensning på hvor mange en kan vedta å bosette fra år til år. Skien kommunen har også vist at de i større grad enn i

Fredrikstad, er «avhengig» av tilflytting til kommunen, og at det har fungert som en motivasjon til å bosette flyktninger. Det er ikke utenkelig at den samme grunnen kan føre til en ekstra motivasjon til stadig å bli bedre på bosetting og integrering av flyktninger i kommunen.

Tabell 6.1 gir en skjematisk og kort fremstilling av analyseresultatene for Fredrikstad og Skien basert på de forventningene som ble utledet i tabell 2.1 i kapittel 2.

Tabell 6.1 – Variabelliste av analyseresultater

Variabel	Forventet påvirkning	Resultat Skien	Resultat Fredrikstad	Resultat modell
Politiske standarder og mål	<i>Uklart - negativt</i>	<i>Vide mål – liten påvirkning</i>	<i>Vide mål – liten påvirkning</i>	<i>Ovenfra - ned</i>
Statlige tilskudd	<i>Tilstrekkelig tilskudd - positivt</i>	<i>Forutsetning</i>	<i>Forutsetning</i>	<i>Ovenfra - ned</i>
Lokal politikk				
-Sammensetning	<i>Sterk høyreside - negativt</i>	<i>Sterk venstreside - positivt</i>	<i>Sterk høyreside - negativt</i>	<i>Nedenfra - opp</i>
-Debatt	<i>Stor politisk avstand - negativt</i>	<i>Liten avstand – små endringer</i>	<i>Stor avstand – små endringer</i>	<i>Nedenfra - opp</i>
Strukturelle og økonomiske forhold				
- Bolig	<i>Bykommuner - negativt</i>	<i>Presskommune – liten påvirkning</i>	<i>Presskommune – liten påvirkning</i>	<i>Nedenfra - opp</i>
- Sysselsetting	<i>Høy arbeidsledighet - negativt</i>	<i>Høy ledighet blant flyktninger - liten påvirkning</i>	<i>Høy ledighet blant flyktninger - liten påvirkning</i>	<i>-</i>
- Kommuneøkonomi	<i>Dårlig økonomi - negativt</i>	<i>Bosetting medfører bedre økonomi</i>	<i>Dårlig økonomi - negativt</i>	<i>Nedenfra - opp</i>
- Sekundærflyktninger	<i>Mange flyktninger - negativt</i>	<i>Lite sekundærflytting - ingen påvirkning</i>	<i>Avtagende sekundærflytting – mulig negativ påvirkning</i>	<i>Ovenfra - ned</i>
Kommunikasjon				
- stat og kommune	<i>Forståelse av behov - relativt samsvar</i>	<i>God forståelse - relativt samsvar</i>	<i>God forståelse - relativt samsvar</i>	<i>-</i>
- administrasjon og politisk	<i>Forståelse av behov - relativt samsvar</i>	<i>God forståelse - relativt samsvar</i>	<i>God forståelse - relativt samsvar</i>	<i>-</i>
Lokal organisering	<i>Trekk ved organisasjon</i>	<i>God ressurstilgang - mer bosetting</i>	<i>Dårlig ressurstilgang - mindre bosetting</i>	<i>Nedenfra - opp</i>
Lokal erfaring	<i>Høy integrering - positivt</i>	<i>Variert integrering - liten betydning</i>	<i>Variert integrering - liten betydning</i>	<i>Nedenfra - opp</i>

6.2 Ovenfra/ned eller nedenfra/opp – hva påvirker bosetting?

Fra gjennomgangen over ser man at noen forklaringsvariabler har en større forklaringskraft enn andre. Noen variabler ser ut til å bety mye for bosettingsvedtaket i både Fredrikstad og Skien. Andre variabler ser ut til å ha en mindre betydning for vedtak. I det følgende vil jeg forsøke å oppsummere hvilke variabler som ser ut til å kunne forklare den ulike oppfølgingen av anmodningene om bosetting av flyktninger i Fredrikstad og Skien. Jeg vil gjøre dette i lys av de to hovedretningene i iverksettingsteorien, ovenfra/ned og nedenfra/opp for å avdekke om det er noen mønster i hvilke variabler som kan være med å belyse hvorfor anmodningene fra IMDi blir mer restriktivt behandlet i Fredrikstad.

Om man ser på prosessen med bosetting av flyktninger som en helhet, fra en flyktning har fått innvilget opphold i Norge og til bosetting i en norsk kommune, vil jeg argumentere for at denne prosessen kan hevdes å være mest preget av nedenfra/opp-retningen innen iverksettingsteorien. Sterk kommunal autonomi gir rammebetingelser som gjør det mulig for lokale iverksettere å styre prosessen på egne premisser. Offerdal mener at norske kommuner har mistet mye av sin autonomi fordi de i så stor grad blir styrt av regler og direktiver, men når det gjelder bosetting av flyktninger har kommunene frem til nå fått beholde en sterk selvråderett (Offerdal 2002). Det kommer til uttrykk i stortingsmeldingen der regjeringen slår fast at den beste løsningen for bosetting av flyktninger, er at man sikrer nok bosettingsvedtak gjennom at kommunene samarbeider om å bosette flyktninger og uten å ta fra kommunene retten til å bestemme hvor mange flyktninger de vil bosette (St.meld.17,2000-2001:106). Den kommunale selvråderetten legger premissene til rette for at kommunene i stor grad styrer prosessen med bosetting av flyktninger. Noen av variablene som man i utgangspunktet vil tenke seg er ovenfra/ned, vil i denne saken også bære preg av å være nærmere en nedenfra/opp retning.

Et eksempel på dette er, i følge modellen til Van Meter og Van Horn, at staten vil kunne påvirke effektiviteten av iverksettingen gjennom for eksempel å gjøre endringer i organiseringen av iverksetterne. Man kan tenke seg at dersom iverksettingen av et tiltak ikke fungerer som ønsket, kan staten gripe inn og gjøre organisatoriske endringer, for eksempel i staben som står for implementeringen av politikken. Det har derimot ikke IMDi mulighet til når det gjelder bosetting av flyktninger. Det er kommunene selv som avgjør hvordan de vil

organisere bosettingsarbeidet i kommunen, og staten har ikke anledning til å overstyre dette. Derfor kan man hevde at denne variabelen er mer i retning av å være nedenfra/opp, siden det er kommunene som setter premissene for organisering, og som man kan se over, har denne variabelen betydning for bosetting av flyktninger. Det at Skien kommune velger å styrke bemanningen i apparat som tar i mot flyktninger når IMDi øker antallet flyktninger de anmoder kommunen å bosette, viser hvordan denne variabelen påvirkes av iverksetterne selv og ikke fra toppen og ned. I Fredrikstad har bystyret på den andre siden valgt å kutte i apparatet som tar i mot flyktninger, uavhengig av om kommunen har blitt anmodet om å bosette flere.

Et annet eksempel er lokal politikk, som vist over har denne variabelen en sterk forklaringskraft for at anmodningene fra IMDi blir behandlet ulikt i Fredrikstad og Skien. Det er politikerne i bystyret som har siste ord i saken når det skal avgjøres hvor mange flyktninger som skal bosettes i kommunen. Denne variabelen er helt klart nedenfra/opp og gir støtte til kritikken Matland retter mot den beslutningsorienterte teorien, om at beslutningsorienterte studier fokuserer for mye på de sentrale beslutningstakere som nøkkelpersoner, mens de som egentlige er nøkkelpersonene, er mikroimplementererne som faktisk leverer en tjeneste (Matland1995).

Den beslutningsorienterte-retningen legger til grunn at beslutningstakerne kan styre utfallet i iverksettingsprosessen, mens i den prosessorienterte er det mikroiverksetterne som er i hovedfokus. I prosessen med bosetting av flyktninger har de lokale iverksetterne vist seg å være sentrale premissleverandører for hvor mange flyktninger kommunen skal ta i mot og hvordan dette arbeidet skal organiseres. Med utgangspunkt i nedenfra/opp-retningen mener Matland at hovedfokus på iverksetterne og iverksetternes evne til å lage egne programmer for iverksettingen, fører til at beslutningstakerne kun har mulighet til å påvirke prosessen indirekte (Matland 1995). Igjen er det nærliggende å trekke paralleller til bosettingsprosessen. Både i Fredrikstad og Skien forklarer de lokale politikerne og administrasjonen hvilke vurderinger de gjør om hvor mange flyktninger de mener det er forsvarlig å ta imot, og hvordan de selv velger å organisere arbeidet med bosettingen. Staten har ikke myndighet til å overstyre eller forsøke å påvirke disse beslutningene annet en gjennom indirekte virkemidler. Integreringstilskuddet er statens viktigste virkemiddel for å påvirke kommunene til å bosette flyktninger, det er utvilsomt et indirekte virkemiddel. Staten kan bare «friste» kommunene med tilskuddet, men ikke direkte påvirke avgjørelsen om å bosette flyktninger.

Selv om det har vist seg at nedenfra/opp retningen, kan forklare viktige sider ved bosettingsprosessen, betyr ikke det at ovenfra/ned retningen ikke har betydning for prosessen. Statlige mål og standarder er en variabel som er klart preget av ovenfra/ned retningen. I følge teorien vil tydelige og presise mål gjøre det mer sannsynlig med en vellykket iverksetting. Selv om funnene viser at standard og mål ikke kan tillegges for mye vekt til å forklare at Fredrikstad og Skien bosetter ulikt, har det vist seg at informantene i Skien er opptatt av at det er viktig å følge de statlige styringssignalene som kommer via IMDi, fordi det er IMDi som har et overordnet bilde, som de mener er vanskelig å få oversikt over i kommunen. I Skien kommune er det større fokus på at det er en kommunal oppgave å bosette flyktninger og det er større tillit blant informantene til at beregningsutvalget kommer frem til et antall flyktninger som kommunen bør ta imot. Dette kan tyde på at ovenfra/ned retningen forklarer mer av bosettingsprosessen i Skien enn i Fredrikstad kommunen.

For å vurdere handlingsviljen til de to kommunene er det, ifølge Van Meter og Van Horn, tre punkt som bør vurderes. Det første punkt er forståelsen til aktørene og det andre er godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi. Både i Fredrikstad og Skien gir alle informantene uttrykk for en forståelse av for at kommunene må bidra til bosetting av flyktninger. Det kommer riktig nok klarere til uttrykk i Skien ved at de stort sett bosetter i tråd med anmodningene. Det er imidlertid ikke tvil om at også Fredrikstad har bosatt mange flyktninger i perioden 2003 til 2012 og at bosetting av flyktninger også her oppfattes som en oppgave hvor kommunene har plikt til å bidra. Det kan hevdes at begge kommunene har godkjent nytten og verdien ved bosetting av flyktninger. Dersom de hadde avvist nytten og verdien av bosetting av flyktninger, er det sannsynlig at de ville ha vedtatt ikke å bosette flyktninger i det hele tatt. En forskjell mellom Fredrikstad og Skien kommune er derimot at informantene i Skien i større grad opplever bosettingen som en viktig verdi for kommunen. Der er man nemlig opptatt av å oppnå befolkningsvekst og sikre fremtidig arbeidskraft. Dette bringer meg over til det tredje og siste punktet om intensiteten av reaksjonene til tiltak. Begge kommunene har reagert på tiltaket. Fredrikstad og Skien har bosatt flyktninger hvert år i perioden fra 2003 til 2012, men Skien må kunne sies å ha reagert langt mer intensivt. I Skien har det stort sett hvert år blitt bosatt i tråd med anmodningene fra IMDi, og det viser seg at det har vært viktig for det politiske flertall å bosette i tråd med de anmodningene som har kommet. Den samme intensiteten kan ikke spores i Fredrikstad.

Det finnes kritikk mot begge retningene innenfor iverksettingsteori, og jeg har i likhet med andre som har benyttet iverksettingsteori, argumentert for at de to retningene vanskelig kan oppfattes som dikotome. Jeg har derfor valgt å tillegge variabler til Van Meter og Van Horns modell som tilhøre nedenfra/opp retningen, og jeg vil hevde at det har vist seg å være riktig for studien å ha med elementer fra begge retningene og å studere iverksetting av politikk som et kontinuum av de to.

6.3 To dimensjoner – grad av endring og grad av enighet

Teorien til Van Meter og Van Horn tar utgangspunkt i to dimensjoner; grad av endring og grad av enighet. I denne delen av analysen vil jeg forsøke å plassere Fredrikstad og Skien inn i akse-figur 6.1 og se om teorien om grad av enighet og grad av endring kan bidra til forklare hvor vellykket iverksettingen av bosettingspolitikken er. For at iverksettingen av politikken skal kunne sies å være vellykket, legger jeg til grunn at bosetting av flyktninger skal være i samsvar med IMDi's anmodninger. Med andre ord har iverksettingen av anmodningene fra IMDi vært vellykket i nesten hele perioden i Skien fra 2003 til 2012, mens den i Fredrikstad bare har vært vellykket i 2007. Selv om Fredrikstad ikke har bosatt i tråd med anmodningene fra IMDi, har de bosatt flyktninger i hele den studerte perioden. Det vil derfor være unyansert å si at bosetting av flyktninger har vært mislykket, og jeg vil mene at iverksetting av bosettingspolitikken i Fredrikstad har vært delvis vellykket. I figuren 6.1 har jeg gitt Fredrikstad og Skien en plassering i forhold til de to sentrale dimensjonene i Van Meter og Van Horns teori og vil i det følgende gjøre rede for denne plasseringen.

Figur 6.1 – Van Meter og Van Horn: endring og enighet



Den politiske enigheten har vist seg å være mindre i Fredrikstad enn i Skien, fordi man i Fredrikstad ikke bare diskuterer hvor mange flyktninger som skal bosettes, men også om det skal bosettes flyktninger i det hele tatt. FrP har vært det nest største partiet i Fredrikstad fra 2003 til 2011 og har ved gjentatte anledninger fremmet forslag om at det ikke bør bosette flyktninger i det hele tatt. I Skien har derimot alle partiene de fleste av årene fra 2003 til 2012 vært enig om at det bør bosette flyktninger i Skien, og diskusjonen har handlet om hvor mange flyktninger som skal vedtas å bosette. Med dette til grunn vil jeg hevde at det er større politisk uenighet i Fredrikstad enn i Skien, og at man kan anta at dette viser igjen på bosettingsvedtakene i Fredrikstad siden FrP har hatt en sterk posisjon i bystyret. Blant de øvrige partiene er det en bred enighet om at det bør bosettes flyktninger i Fredrikstad, men de fleste partiene er også enig i at man ikke har kapasitet til å bosette like mange som kommunen blir anmodet om fra IMDi. De partiene som har tatt til orde for å bosette like mange som kommunen er anmodet om, har vært for små til å ha tilstrekkelig gjennomslagskraft. I Skien har man en bred politisk enighet blant flertallspartiene om at det er viktig å bosette flyktninger i tråd med IMDis anmodninger. Siden disse partiene har hatt flertall helt siden 2003, og frem

til i dag har enigheten blitt vist i form av vellykket iverksetting alle år med unntak av to. De borgerlige partiene har derimot hevdet at det blir bosatt for mange flyktninger i Skien og at man bør vedta å bosette et noe lavere antall enn hva som er anmodet. Det er ikke utenkelig at et borgerlig flertall ville ført til at man ikke lenger bosatte i samsvar med IMDi's anmodninger, men siden disse partiene ikke har hatt flertall i perioden, blir dette bare spekulasjoner. Imidlertid er det tydelig at en solid forankret enighet om å bosette flyktninger blant det politiske flertallet, har vært viktig for en vellykket iverksetting av bosettingsvedtakene i Skien.

Grad av endring er den andre dimensjonen som har påvirkning for en vellykket iverksetting. Hvilke endringer som kreves for å oppnå en vellykket iverksetting, henger sammen med hvilke tilpasninger kommunen må gjøre for å ta imot flyktningene som kommer. Det er naturlig å tenke at det i en kommune, som går fra å ikke bosette noen flyktninger til begynne å bosette i samsvar med en anmodning fra IMDi, vil kreve omfattende endringer. For eksempel må kommunen opprette en rekke stillinger og skaffe nødvendig kompetanse og tilbud til menneskene som kommer. Dette er imidlertid ikke tilfellet i verken Fredrikstad eller Skien, siden begge byene har bosatt flyktninger i lengre tid. I Fredrikstad har det med ett unntak blitt bosatt færre en anmodet fra IMDi. Hvilke endringer ville det kreves av kommunen om det skulle bosettes i tråd med anmodningene? Mange av årene i perioden fra 2003 til 2012 bosetter Fredrikstad rundt halvparten så mange flyktninger som IMDi anmoder. Spørsmålet vil derfor være hvor store endringer det ville kreve å bosette dobbelt så mange. Siden kommunen har vedtatt å bosette fra 40 til 75 flyktninger hvert år i perioden, er det utvilsomt bygget opp et apparat og en kompetanse i Fredrikstad kommune til å ta imot og integrere flyktningene som kommer. Derfor kunne man tenke seg at en økning i antallet ikke nødvendigvis trenger å kreve de store endringene. Når det er sagt, har flere av informantene gitt et klart inntrykk av at apparatet rundt flyktningene er underbemannet og at dersom man skal kunne bosette flere enn 40 flyktninger i året, trenger man å økt bemanning i flyktningavdelingen. Det tyder på at det vil kreve en del omfattende endringer for å kunne tilnærmet doble antallet flyktninger.

I Skien har man nesten hele perioden vedtatt å bosette i samsvar med anmodningene fra IMDi. Derfor kan man anta at det kreves små endringer for å kunne følge opp vedtakene. Det har imidlertid noen ganger vært store variasjoner i antall fra år til år. For eksempel ble Skien i 2008 anmodet å bosette 75 flyktninger, mens de i 2009 ble anmodet om å bosette 120

flyktninger. Til tross for en økning på 45 flyktninger fra et år til et annet, vedtok kommunen å bosette flyktninger i tråd med IMDi's anmodninger. Det må forventes at dette krevde visse endring. Det er likevel rimelig å anta at en kommune som allerede bosetter et forholdsvis høyt antall flyktninger, vil ha lettere for å tilpasse seg en relativt stor økning i antallet enn en kommune som har bosatt 10 og skal øke til å motta 55 flyktninger. Det kan bety at en kommune som Skien som har bosatt fra 75 og opptil 150 flyktninger i året fra 2003 til 2012, har opparbeidet seg en fleksibilitet i bosettingsapparatet som gjør at endringene blir mindre. I tillegg har informantene i Skien vært tydelige på at man har lagt vekt på å imøtekomme de behovene som apparatet rundt flyktningene har bedt om i forbindelse med bosettingsvedtakene, noe som man kan forvente har bidratt til å gjøre bosettingsapparatet ytterligere fleksibelt.

Dette tyder på at teorien har en stor forklaringskraft i forhold til bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien. Som vist i figur 6.1 har debatten om bosettingsvedtak i Fredrikstad vært preget av større politisk uenighet og større avstand mellom hvor mange flyktninger flertallet i bystyret mener kommunen kan ta imot, sett i forhold til anmodningene fra IMDi. Mens debatten i Skien har vært preget av en større generell enighet om at kommunen skal bosette flyktninger. Skien har i lenger tid bosatt i tråd med IMDi's anmodninger, og det har blitt bosatt et høyt antall flyktninger hvert år, noe som kan ha bidratt til høy kompetanse og fleksibilitet i bosettingsevnen til kommunen.

7 Konklusjon

7.1 De viktigste funnene

Kommunale vedtak om bosetting av flyktninger har vært tema for denne studien og gjennom en komparativ casestudie har jeg forsøkt å kartlegge hva som gjør at Fredrikstad kommune er mer restriktiv til å bosette flyktninger enn Skien kommune har vært i perioden fra 2003 til 2012. Det teoretiske utgangspunktet har vært iverksettingsteori. Jeg har brukt en teori og en tilpasset modell fra Van Meter og Van Horn til å belyse problemstillingen (1975).

Avslutningsvis vil jeg nå gjøre rede for de viktigste funne fra denne studien og trekke noen konklusjoner basert på disse funnene.

Både Fredrikstad og Skien kommune har bosatt flyktninger i en årrekke, men bare Skien har stor sett bosatt i samsvar med anmodningene fra IMDi. Fredrikstad har i hele den studerte perioden bosatt færre flyktninger enn hva som er blitt anmodet fra IMDi, med unntak av 2007. Etter å ha studert bosettingsvedtakene i de to kommunene sitter jeg igjen med et inntrykk av at det finnes en rekke likheter mellom Fredrikstad og Skien kommune, men også noen sentrale forskjeller. Jeg vil først redegjøre for de uavhengige variablene med størst forklaringskraft, deretter kort trekke frem de som ser ut til å ha hatt mindre betydning på bosettingsvedtakene.

Et viktig funn er at lokal politikk har stor forklaringskraft på de ulike bosettingsvedtakene. Det er ikke vanskelig å tenke seg at lokal politikk påvirker, siden kommunene innehar stor autonomi i prosessen om bosetting av flyktninger. Den politiske sammensetning og debatten i bystyret i Fredrikstad ser ut til å ha påvirkning til færre bosatte flyktninger. Et strekt FrP alene kan ikke forklare en mer restriktiv holdning, for også FrP i Skien har vært strekt representert i bystyret i perioden fra 2003 til 2011. Det som imidlertid skiller Fredrikstad og Skien er at FrP i Fredrikstad er mer kritisk til bosetting av flyktninger i kommunen enn det FrP i Skien er. FrP i Fredrikstad har tatt til ordet for at kommunen ikke skal bosette flyktninger i det hele tatt, så lenge man ikke får bedre økonomiske betingelser. Derfor kan man anta at en sterk velgerkonkurranse fra FrP, samt et FrP med en restriktiv bosettingspolitikk kan ha bidratt til å

flytte saken om bosetting av flyktninger i Fredrikstad lenger mot høyresiden av politikken. Dermed har flere parti som Høyre og AP kommet til enighet om at kommunen skal vedta å bosette flyktninger, men for å stå imot konkurransen fra FrP har kanskje bystyret blitt mer restriktive til bosetting av flyktninger. I Skien er situasjonen annerledes. Selv om man også i Skien har hatt et sterkt FrP, så har FrP i Skien ført en langt mindre restriktiv bosettingspolitikk. I Skien er det konsensus blant alle partiene om at kommunen skal vedta å bosette flyktninger, og diskusjonen i bystyret er fokusert på antallet som skal bosettes. Det kan dermed virke som en sterk venstreside med konsensus om å bosette flyktninger i samsvar med anmodningene fra IMDi, har ført til en noe mer liberal bosettingspolitikk i Skien i den studerte perioden. Dette kan tyde på at Fredrikstad og Skien har blitt dratt mot hver sin side av den politiske høyre/venstre-aksen og at dette har hatt betydning på bosettingsvedtakene.

For variabelen om strukturelle og økonomiske forhold ser sistnevnte ut til å kunne belyse hvorfor Skien i større grad velger å bosette i tråd med anmodningene fra IMDi. Dette er et funn som viser at kommunene har to ganske forskjellige oppfatninger av hvordan bosetting av flyktninger påvirker kommunens generelle økonomi. I Fredrikstad er bosetting av flyktninger i forhold til kommunenes økonomi forbundet med ekstra kostnader for kommunen og større belastninger på det kommunale tilbudet. Disse utfordringene trekkes også frem i Skien, men i Skien fokuseres det i tillegg på bosetting av flyktninger som en ressurs for kommunen. Det forklares med kommunen har hatt stor fraflytting i en lengre periode, og at bosetting av flyktninger har sikret befolkningsvekst. Denne befolkningsveksten gir to viktige motiver for bosetting av flyktninger, for det første gir befolkningsvekst økte statlige tilskudd til kommunen og for det andre sikrer den fremtidig arbeidskraft som kommunen er avhengig av. Derfor mener jeg at Skien har to viktige insentiv for å bosette flyktninger som man ikke finner i Fredrikstad. Dette bringer meg over på det tredje og siste sentrale funnet i oppgaven; organisering av flyktingarbeidet.

I utgangspunktet kunne man forvente at organisering vil påvirke bosettingsvedtakene, og at ulike bosettingsvedtak kunne henge sammen med at Fredrikstad kommune har en relativt fragmentert organisering av flyktingarbeidet, som er spredt rent fysisk og ansvar fordelt på ulike etater. Mens Skien har en samlet organisering under NAV. Det viste seg imidlertid at dette ikke kan tillegges særlig vekt i dette tilfellet siden Skien også *før* flyktingarbeidet ble samlet under NAV bosatte flyktninger effektiv og i samsvar med anmodningene fra IMDi. Derimot ser ressurstilgangen for etatene som driver flyktingarbeid i Fredrikstad og Skien ut

til å være vesentlig forskjellig. I Skien har det politiske flertallet vektlagt å etterkomme behov som administrasjonen mener de trenger for å kunne bosette i forhold til anmodningene fra IMDi. I Fredrikstad har ikke det samme vært tilfellet. Snarere tvert i mot har svak kommuneøkonomi ført til kutt i bemanningen i flyktningeavdelingen. Stort fokus fra politikerne har bidratt til økt fleksibilitet og muligheter for flyktningeavdelingen i Skien til å kunne ta imot et høyt antall flyktninger. Dersom man ser dette i sammenhengen med mine funn vedrørende betydningen av befolkningsvekst i Skien, er det naturlig å anta at Skien har en større motivasjon og handlingsvilje til å få flyktninger til kommunen, og for å følge anmodningene fra IMDi, som kanskje ikke er like sterk i Fredrikstad.

Integreringstilskuddet later til å være en viktig betingelse for begge kommunene, det kan man også forvente av to kommuner som har slitt med lave kommunale inntekter og høye utgifter. Tilskuddene ser derimot ikke ut til å kunne forklare ulike bosettingsvedtak i Fredrikstad og Skien. Dette fordi tilskuddet anses som for lavt i begge kommuner, både hos politikere og de administrativt ansatte. Statlige mål og standarder kan heller ikke tillegges for stor forklaringskraft. Det kan henge sammen med at bosetting er en frivillig oppgave og at kommunene derfor i stor grad bestemmer selv, uavhengig av om målene er tydelige eller ikke. Bolig, sekundærflytting og sysselsetting har vist seg å være forhold som ikke kan tillegges forklaringskraft når det gjelder ulik handlingsvilje til å bosette flyktninger. Når det gjelder bolig er dette forhold som er noe ulikt, men som ikke utgjør store forskjeller som en helhet. Sekundærflytting har ikke vært utbredt i Skien og har avtatt i Fredrikstad de senere år, og anses derfor ikke å påvirke bosettingsvedtakene nevneverdig. Sysselsetting er noe begge kommunene sliter med og de har ledighet blant innvanderne som er høyere enn det nasjonale snittet. Det samme gjelder kommunikasjon mellom aktørene. Kommunikasjonen mellom stat og kommune er relativt lik begge steder, og det samme gjelder for administrasjonens kontakt med politikerne og omvendt. Det har vist seg at Fredrikstad og Skien har en rekke like erfaringer med bosetting av flyktninger, blant annet at kommunene i de senere årene har bosatt flyktninger som har vært mer krevde å integrere i lokal samfunnet og at kan ha blitt forsterket av man ikke har lyktes med en spredd bosetting av flyktningene i kommunen. Dette vil ikke dermed si at det ikke finnes variasjoner mellom de to kommunene på de ulike variablene, variasjonene er derimot så små at de har liten eller ingen betydning på den ulike handlingsviljen til å bosette flyktninger i Fredrikstad og Skien kommune.

7.2 Teoretiske implikasjoner

Den tilpassede modellen til Van Meter og Van Horn har vist seg å være en effektiv måte å strukturere et høyt antall forklaringsvariabler fordelt på få enheter. Dette fordi jeg i prosjektet har forsøkt å plassere ulike elementer av samme variabel under variabelkategoriene i modellen. Modellen til Van Meter og Van Horn kan i utgangspunktet knyttes til den beslutningsorienterte retningen innenfor iverksettingsteori. Jeg har også lagt til variabler som kan knyttes til den prosessorienterte retningen av iverksettingsteori. Siden bosetting av flyktninger er en oppgave preget av sterk lokal autonomi, er det forventet at også den prosessorienterte retningen kan tillegges viktig forklaringskraft. De prosessorienterte variablene har vist seg å være variabler som har hatt sterk forklaringskraft på bosettingsvedtakene i Fredrikstad og Skien. Bosetting av flyktninger kan knyttes til den prosessorienterte retningen av iverksettingsteori fordi iverksetterne har vist seg å være viktige premissleverandører (Matland 1995). Det har imidlertid også vist seg at den beslutningsorienterte retningen kan bidra til å belyse bosettingsprosessen i de to kommunene slik jeg har vist for enkelte av variablene.

Van Meter og Van Horn mener det er særlig to dimensjoner ved iverksetting som er med og forklarer hvor effektiv implementeringen av politikken blir, det er grad av endring og grad av enighet. Denne teori kan belyse problemstillingen for denne studien, og at Fredrikstad og Skien kan plasseres ulikt i forhold til de to dimensjonene. I Fredrikstad er det større uenighet i bystyret om hvor mange flyktninger kommunen bør vedta å ta imot, det er også større avstand mellom hva IMDi mener kommunen bør ta i mot og hva bystyret vedtar. I tillegg kan det antas på bakgrunn mangel på kapasitet i flyktningeavdelingen vil det kreves relativt store endringer for at kommunen skal kunne bosette i samsvar med anmodningene. Det vil med andre ord si at det både er forholdvis stor uenighet og krav om stor endring som har gjort iverksettingen av politikken vanskeligere i Fredrikstad. I Skien er det derimot større enighet om å bosette flyktninger, og flertallspartiene er alle enig om å bosette i tråd med anmodningene fra IMDi. Samtidig som det kreves lite endringer for å kunne bosette i tråd med IMDis anmodninger, siden det har vært praksis i kommunen i hele perioden fra 2003 til 2012.

7.3 Veien videre

Så lenge det er en negativ differanse mellom anmodninger fra IMDi og de samlede bosettingsvedtakene for flyktninger i norske kommuner er det viktig å forsøke å belyse hva som hindrer flere bosettingsvedtak, og hva som motiverer til bosettingsvedtak. Et problem er at det lite samfunnsøkonomisk gunstig å ha mennesker sittende i lenge i statlige mottak. Det krever store ressurser å drifte mottakene, men det er først og fremst en alvorlig situasjon for de menneskene som har fått innvilget lovlig opphold i Norge og som ikke får anledning til å starte på sine liv i Norge. Debatter om den kommunale autonomien i forbindelse med bosetting av flyktninger har vært flere, og det er tydelig at det ikke finnes en enkel løsning på utfordringen med bosetting av flyktninger.

For å ta utgangspunkt i de tre viktigste poengene i oppgaven kan det være nyttig for fremtidige prosjekt å se på tre ulike aspekt som knytter seg til en mer komparativ retning, økonomisk retning og organisatorisk retning. I et komparativt perspektiv kunne man sett på partisystemenes plassering i de enkelte kommunene og se hvordan dette innvirker på bosettingsvedtak. Fra et økonomisk perspektiv kan man se på kommuneøkonomiens betydning for bosetting, og undersøke hvordan statlige tilskudd kan motivere kommunene til å bosette flyktninger og likevel beholde et viktig insentiv om rask og god integrering i lokalsamfunnet. Til slutt kunne det være nyttig og utforske temaet i et mer organisatorisk perspektiv og se på mottaksorganisasjonenes fleksibilitet og organisering i forhold til evne til å takle bosetting og integrering.

Landets kommuner har, som denne masteroppgaven viser, ulike utgangspunkt og ulike utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger, og det er viktig at man tar hensyn til disse forskjellene. De fleste norske kommuner har ytret skepsis mot innføring av bruk av tvang om bosetting av flyktninger, dersom kommunene ikke selv vedtar å bosette nok flyktninger. Det er på det nåværende tidspunkt vanskelig å si om bosetting av flyktninger i fremtiden vil være preget av sterkere statligstyring enn det er per i dag. Det er imidlertid uansett viktig å beholde fokus på statens to mål om rask og god bosetting av flyktninger.

Litteraturliste

Adcock, Robert og David Collier (2001). «Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research», *American Political Science Review* 95: 529-546.

Barrett, Susan M. (2004). ”Implementation studies: Time for revival? Personal Reflections on 20 years of implementation studies”, *Public Administration Vol.82 No.2,2004: 249-262*.

Barrett, Susan og Colin Fudge (1981). «Examining the policy-action relationship» i Susan Barrett og Colin Fudge (red.), *Policy & Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen

BLD (2011a). «Bosetting og integreringstilskudd». Barn-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/aktuelt/nyheter/2006/bosetting_og_integreringstilskudd.html?id=85840 [Lest: 30.04.12]

BLD (2011b). «Høringsbrev: Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere besetting». Høringsbrev 201100193-/SVI. Barn-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2011/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/horingsbrev.html?id=635677> [Lesedato 12.11.11]

Christensen, Tom, Per Lægreid og Arne R. Ramslie (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Danielsen, Kirsten og Lars Gulbrandsen (2008). *Flytting i nytt land. Flyktningers bosetting og flytting tidlig på 2000-tallet*. Rapport nr. 13/08. Oslo: NOVA

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

Fjellbekk, Annikken Hamran (2010). *Norsk bosetting politikk – i klem mellom statlig mål og kommunal bosetting*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Fredrikstad blad (2010). «Vil bosette 50 flyktninger i år», artikkel av Dag Ole Johansen 26.02.

<<http://www.f-b.no/nyheter/vil-bosette-50-flyktinger-i-ar-1.4160527>> [Lesedato: 05.02.12].

Fredrikstad Blad (2011). «Eva Kristin Andersen var nettgjest» nettutgave 08.09.11.

<<http://www.f-b.no/nyheter/eva-kristin-andersen-var-nettgjest-1.6475851>> [Lesedato: 10.12.11]

Fredrikstad kommune (2008). «Møteprotokoll Bystyret». Møtedato: 14.02. Saksnummer 16/08.

Fredrikstad kommune (2011). «Møteprotokoll Bystyret». Møtedato:24.03. Saksnummer 2010/6611.

Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006). *Mot raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 544.

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

Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget

Hansen, Tore (2006). «Spenningsfeltet mellom stat og kommune». Upublisert. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Høydal (2011). *Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2000-2009*. Rapport 30/2011. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Ibenholt og Bakli (2008). *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam davinci.

IMDi (2007a). *Fakta om innvandrerbefolkningen i Fredrikstad*. IMDi-rapport 5D-2007.

IMDi (2007b). *Fakta om innvandrerbefolkningen i Skien*. IMDi-rapport 5D-2007.

IMDi (2011). *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.11*.

IMDi (2012). *Kommunelederundersøkelsen 2011 - Hva mener kommunale ledere om bosetting og integrering av flyktninger?* IMDi-notat Saksnr: 12-00332. 10.02.12

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk: en innføring*. Oslo: TANO.

KRD (2005). *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Rundskriv H-20/05. Kommunal- og regionaldepartementet.
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rus/2005/0027/ddd/pdfv/246392-rundskriv_h20-05.pdf> [Lesedato 09.09.11].

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*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, universitetet i Oslo.

Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector; Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE

Leech, Beth L. (2002). “Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews”, *PS: Political Science and Politics* 35: 4, 665-668.

Lijphart, Arend (1971). “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, Sep: 682-693

Mangfold og integreringsplan (2010). «Plan for mangfold og integrering i Fredrikstad 2011-2018». Førsteutkast 06.09.10.

Matland, Ricahrd E. (1995). “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory* 2:145-174

Offerdal, Audun (2002). “Iverksettingsteori – resultatene blir sjeldent som planlagt, og kan det være en fordel?”, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Oslo: Fagbokforlaget

O'Toole, Laurence J. (1986). "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No.2 (Apr.-Jun., 1986), pp.181-210.

Pettersen, Silje Pettersen (2009). *Innvandrere i norske kommuner. Demografi, levekår og deltakelse i arbeidsstyrken*. Rapport 2009/36. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

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

Shakar, Zeshan (2009). *Bosetting av flyktninger i Oslo. En analyse av statens rolle, diskursen og strukturen rundt bosetting av flyktninger etter statens forespørsel i Oslo kommune*.

Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, universitetet i Oslo.

Skien kommune (2012). Saksfremlegg: Anmodning om bosetting av flyktninger.

Arkivsaksnr.: 11/2230

Steen, Anton (2008). "Bosetting av flyktninger – mellom statlig styring og lokal politikk."

Hvordan går det med integreringen? Årsrapport 2008. IMDi.

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

Stenersen, Andreas B. (2010). *Busetjing av flyktningar – Statleg forplikting og kommunal utfordring*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

St.meld.nr.61 (1989-90). *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. Kommunaldepartementet.

St.meld. nr. 17 (2000-2001). *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Tansey, Oisín (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling», *PS: Political Science and Politics* 40: 4, 765-772.

Thorjussen, Kjersti (2009). *Statlig styring og lokale vedtak. En komparativ analyse av Moss og Haldens håndtering av IMDis anmodninger om bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskapelige fakultet, universitetet i Oslo.

Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1975). «The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework» *Administration & Society* 6:445

Van Horn, Carl E. (1979). *Policy Implementation in the Federal System*. Massachusetts Toronto: Lexington Books.

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research Design and Methods. Second Edition*. London: Saga Publications.

Vedlegg 1 Informanter

Rådgiver IMDi Øst intervjuet 17.01.12

Rådgiver IMDi Sør intervjuet 28.02.12 (per epost)

Fredrikstad kommune

Ordfører AP intervjuet 16.02.12

Politiker FrP intervjuet 15.02.12

Politiker SV intervjuet 13.03.12

Leder Virksomhet for rus, psykiatri, bolig og flyktningarbeid intervjuet 25.01.12

Saksbehandler flyktningavdelingen intervjuet 25.01.12

Skien kommune

Ordfører AP intervjuet 09.02.12

Rådmann intervjuet 09.02.12

Politiker FrP intervjuet 21.02.12

Politiker AP (tidligere ordfører) intervjuet 27.01.12

Politiker SV intervjuet 21.02.12

Teamleder NAV flyktning avdelingen intervjuet 09.02.12

Vedlegg 2 Intervjuguide

Eksempel på intervjuguide

Kan du beskrive prosessen fra IMDi sender anmodning til kommunen om bosetting av flyktninger, til flyktningene blir bosatt i kommunen? Hvilke aktører fra kommunen blir involvert?

Er det noen faktorer du mener har stor betydning når kommunen skal avgjøre hvor mange flyktninger som skal bosettes?

Hvordan samsvarer rådmannens innstillinger med kommunens vedtak?

Hva vil du si preger den politiske diskusjonen når anmodningene tas opp? (praktiske hensyn som sysselsetting, humanitært hensyn, eller plikt overfor staten el)

Hvem, vil du si, bestemmer hvor mange flyktninger som skal bosettes hvert år?

Har fagpersoner eller profesjonsgrupper en rolle i beslutningsprosessen?

Hvor viktig vil du si at politiske sammensetningen er for antallet som blir vedtatt å bosette i Fredrikstad?

Hvilken rolle har du som politiker hatt for vedtaket?

Har du noe inntrykk av hvordan lokalmiljøet forholder seg til bosetting av flyktninger?

Er det enkelt personer eller lokale grupper som engasjerer seg i de flyktningene som bor i kommunen? (frivillige, organisasjoner ol.)

Er bosetting av flyktninger noe som skrives mye om i lokale medier?

Har kommunen klare mål for integreringsarbeidet? Blir de oppfylt?

Kjenner du til statens målsettinger med bosettingsvedtak? Hvis ja, kan du si litt om disse målsettingene i forhold til kommunen?

Hvordan opplever du kommunes dialog med IMDi?

Er det noe du mener sentralmyndighetene kunne gjort annerledes?

Hvordan er kommunikasjonen mellom administrasjonen og politikerne i kommunen?

Har sekundærflytting påvirkning på beslutningsprosessen når kommunen skal fatte vedtak om anmodningene fra IMDi?

Hvordan vurderer du bolig situasjonen i kommunen? Påvirker det bosetting av flyktninger?

Hvordan går kommunen frem for å skaffe boliger til flyktninger?

Hvordan er arbeidsmarkedet i kommunen? Påvirker det bosetting av flyktninger?

Hvordan dekker integreringstilskuddet de faktiske kostnadene kommunen har ved bosetting av flyktninger? Har tilskuddet stor betydning for kommunen?

Vil du si at den generelle økonomien i kommunen har innvirkning på bosetting av flyktninger?

Er du av det inntrykk at flyktningene er økonomisk selvhjulpet i kommunen etter fem år?

Blir integreringstilskuddet øremerka til integreringsarbeid i kommunen?

Er du av det inntrykk at flyktningene er økonomisk selvhjulpne i kommunen etter fem år, slik staten har en målsetting om?

Hvordan er flyktning arbeidet i kommunen organisert? Er det mange ansatte? Fungerer organiseringen?

Hvilken erfaring har kommunen med tidligere bosetting? og med integreringsarbeid?

Er det informasjon som er viktig for kommunen å få om flyktningene før de kommer?

Hva slags betydning vil du si at den politiske sammensetningen har å si for bosettingsspørsmålet?