

# Kommunene som aktør i bosettingspolitikken

*En analyse av kommunenes reaksjoner på IMDis  
anmodning om bosetting av flyktninger.*

Randi Wilskow



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2010



# Forord

Jeg vil først og fremst takke min veileder Anton Steen for hjelp, tålmodighet og tilgjengelighet i denne prosessen.

Videre vil jeg takke familie og venner for oppmuntring og støtte. Takk for at dere har vært så forståelsesfulle for at jeg har vært nokså fraværende de siste månedene, jeg skal snart bli sosial igjen! Takk til mamma og pappa for at dere har støttet meg gjennom studietiden og hjulpet meg økonomisk, når det har vært nødvendig. En ekstra takk til mamma for korrekturlesing av oppgaven.

En stor takk til Vegard for utallige middager og hjemmekvelder. Du har vært lyspunktet i en grå oppgavehverdag. Jeg er ubeskrivelig takknemlig for gjennomlesing og hjelp på 17.mai.

Til slutt vil jeg takk alle mine flotte medstudenter. Takk for diskusjoner, latter, kake, quiz og fest. Og takk for faglig hjelp, støtte og oppmuntring. Jeg hadde aldri kommet meg gjennom dette uten dere.

Eventuelle feil og mangler står forfatteren selv ansvarlig for.

Antall ord: 29.677

Blindern, mai 2010

Randi Wilskow



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Tema.....	1
1.2	Problemstilling.....	3
1.3	Hvorfor en slik oppgave? .....	4
1.4	Oppgavens oppbygning .....	5
2	Teori.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Kommunene som iverksettingsorgan .....	7
2.3	Iverksettelsesbegrepet.....	9
2.3.1	En oversikt over iverksettelsesteoriene .....	9
2.3.2	Pressmann og Wildavskys iverksettelsesteori.....	11
2.4	Argumentasjon.....	13
2.4.1	Argumentasjonstyper .....	13
2.4.2	Appellformer .....	15
2.5	Forventninger til empirisk utfall.....	16
3	Metodisk tilnærming .....	18
3.1	Innledning.....	18
3.2	Forskningsdesign .....	18
3.2.1	Komparative casestudier .....	19
3.3	Datagrunnlaget.....	21
3.3.1	Validitet.....	23
3.3.2	Reliabilitet .....	24
3.4	Tekstanalyse .....	25
3.4.1	Idealtyper.....	26
4	Bakgrunn .....	28
4.1	Innledning.....	28
4.2	En oversikt over innvandringen til Norge .....	28
4.3	Bosettingspolitikk.....	30

4.3.1	Bosettingssituasjonen fram til 2001 .....	31
4.3.2	Ny bosettingsmodell.....	32
4.3.3	Bosettingssituasjonen 2008.....	35
5	Empiri.....	37
5.1	Innledning.....	37
5.1.1	Gjennomgangen av kommunene.....	41
5.2	Skien kommune.....	42
5.2.1	Bakgrunn.....	42
5.2.2	Rådmannens innstilling.....	42
5.2.3	Kommunestyredebatten.....	43
5.3	Porsgrunn kommune.....	45
5.3.1	Bakgrunn.....	45
5.3.2	Rådmannens innstilling.....	45
5.3.3	Kommunestyredebatten.....	45
5.4	Sande kommune.....	47
5.4.1	Bakgrunn.....	47
5.4.2	Rådmannens innstilling.....	47
5.4.3	Kommunestyredebatten.....	48
5.5	Hol kommune.....	49
5.5.1	Bakgrunn.....	49
5.5.2	Rådmannens innstilling.....	50
5.5.3	Kommunestyredebatten.....	51
5.6	Drammen kommune.....	52
5.6.1	Bakgrunn.....	52
5.6.2	Rådmannens innstilling.....	53
5.6.3	Kommunestyredebatten.....	53
5.7	Tønsberg kommune.....	55
5.7.1	Bakgrunn.....	55
5.7.2	Rådmannens innstilling.....	55
5.7.3	Kommunestyredebatten.....	56
5.8	Re kommune.....	58
5.8.1	Bakgrunn.....	58

5.8.2	Rådmannens innstilling .....	58
5.8.3	Kommunestyredebatten.....	59
5.9	Sund kommune .....	61
5.9.1	Bakgrunn .....	61
5.9.2	Rådmannens innstilling .....	61
5.9.3	Kommunestyredebatten.....	62
5.10	Sammenfatning av argumentasjonen .....	63
5.10.1	Argumenter for bosetting .....	65
5.10.2	Argumenter imot bosetting.....	66
6	Analyse.....	69
6.1	Innledning .....	69
6.2	Kommunen som iverksettingsorgan .....	70
6.3	Rådmannens vurdering .....	76
6.3.1	Positive kommunene .....	76
6.3.2	Restriktive kommuner .....	79
6.3.3	Sammenligning av rådmennenes vurdering .....	82
6.4	Kommunestyredebattene .....	83
6.4.1	Positive kommuner.....	83
6.4.2	Restriktive kommuner .....	86
6.4.3	Sammenligning av positive og restriktive kommuner.....	88
6.4.4	Fremførelsen av argumentene .....	88
7	Avslutning .....	91
7.1	Oppsummering .....	91
7.2	Konklusjon.....	91
7.3	Veien videre.....	93
	Litteraturliste .....	95

## **Tabeller**

Tabell 2.1 Argumentasjonstyper .....	14
Tabell 3.1 Oversikt over casene.....	22
Tabell 5.1 Oversikt anmodning og vedtak.....	38
Tabell 5.2 Sentrale trekk ved kommunene .....	40
Tabell 5.3 Oversikt over debattene .....	64



# 1 Innledning

## 1.1 Tema

”Det er i kommunene det skjer”. Sitatet er hentet fra regjeringens brosjyre om integrerings- og inkluderingspolitikk fra 2009 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009). Dette sitatet viser til at flyktninger først må bosettes i en kommune, og videre i den kommunen vil integreringen ta form, gjennom ulike tiltak. Kommunene er dermed en svært viktig premisseleverandør for integrering av flyktninger, og dermed et interessant objekt når man skal studere integrering.

Temaet for denne oppgaven er bosetting av flyktninger<sup>1</sup>, med fokus på hvordan en kan se på kommunene som iverksettingsaktører i bosettingspolitikken, og hvordan kommunene argumenterer når de gjør sitt vedtak om bosetting av flyktninger. Jeg vil ta for meg året 2008, et år hvor bosettingsansvarlig i Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Ohene Aboagye, beskrev bosettingsarbeidet slik: ”Det er krise! Fullstendig krise” (Engh 2008). Det satt da 1700 personer i mottak som ventet på å bli bosatt, og 1200 av dem ville ingen kommuner ta imot.

Flyktninger som får opphold i landet skal alle bosettes i en kommune.<sup>2</sup> IMDi sender ut anmodninger til utvalgte kommuner, om hvor mange de ønsker at denne kommunen skal bosette. Kommunene bestemmer selv om de vil bosette flyktninger, og hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Når kommunene sier nei, eller tar imot færre flyktninger enn anbefalt, fører det til at det blir færre plasser enn behovet tilsier. Denne oppgaven vil i hovedsak fokusere på hvordan kommunene forsvarer sitt vedtak. Jeg vil både se på de kommunene som følger IMDis anmodning, og de kommunene som benytter seg av sin selvstyretrett, og reduserer antallet flyktninger. Jeg vil også se på

---

<sup>1</sup> En presisering av hvem som defineres som flyktninger, og som dermed skal bosettes, vil skje i kapittel 4. Jeg vil i denne oppgaven bruke betegnelsen flyktninger om alle som får tilbud om bosetting.

<sup>2</sup> Flyktningene kan også velge å stå utenfor denne ordningen og bosette seg uten offentlig hjelp.

hvordan kommunene fungerer som iverksettingsorganer. At noen kommuner går imot IMDi anmodning, fører videre til at man ikke oppnår full bosetting.

Bosetting er en viktig del av integreringsprosessen av flyktninger, da dette legger rammene for andre virkemidler for integrering. Regjeringen definerer integrering på følgende måte: ”*Integrering handler om tilrettelegging og tilpasning for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet. Målet er å sikre at innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidslivet og i samfunnet for øvrig*” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009). Målet er at bosetting skal skje raskt, og at det skal skje i områder hvor det er muligheter for arbeid og utdanning. God bosetting skal bidra til at flyktingen blir selvhjulpen, i tillegg til å bidra til stabilitet for dem det gjelder (St.meld.nr 17 (2000-2001)).

Bosetting skjer som nevnt ved at kommunene mottar en anmodning fra IMDi, om hvor mange flyktninger de ønsker at denne kommunen skal bosette neste år.<sup>3</sup> Rådmannen i kommunen tar utgangspunkt i kommunens ressurser og økonomi, og utformer en innstilling til kommunestyret eller bystyret<sup>4</sup> om hvor mange flyktninger han<sup>5</sup> ønsker at kommunen å bosette. Kommunestyret har endelig vedtak i saken og bestemmer dermed om og hvor mange man bosetter. Når kommunen reduserer antallet i forhold til IMDi anmodning, fører det til at IMDi ikke oppnår det antallet bosettingsplasser de trenger for å få bosatt alle som har fått innvilget oppholdstillatelse. Kommunen er dermed en svært viktig verksettingsaktør i dette arbeidet. Denne oppgaven vil se på kommunen som iverksettingsaktør, og hvilke argumenter som styrer villigheten til å bosette flyktninger.

---

<sup>3</sup> Året kommunen mottar anmodningen fra IMDi vil jeg betegne som anmodningsåret, det vil i denne oppgaven være 2008. Året bosettingen skal iverksettes vil jeg betegne som bosettingsåret, det vil si 2009 i denne oppgaven.

<sup>4</sup> Videre i oppgaven vil jeg bruke betegnelsen kommunestyret.

<sup>5</sup> Jeg henviser til rådmannen som han, da rådmennene i alle kommunene jeg skal se på i denne oppgaven, er menn.

## 1.2 Problemstilling

Jeg ønsker med denne oppgaven å se på hvordan kommunene fungerer som iverksettingsaktører og hvordan de argumenterer for sitt vedtak, i forhold til bosetting av flyktninger.

Problemstilling for oppgaven:

*Hvordan fungerer kommunene som iverksettere når det gjelder bosetting av flyktninger? Hvilken argumentasjon er førende for kommuners villighet til å bosette flyktninger?*

Oppgavens hovedfokus vil ligge på problemstilling 2, *Hvilken argumentasjon er førende for kommuners villighet til å bosette flyktninger*. Begrepet *villighet* viser til i hvilken grad kommunen imøtekommer IMDis anmodning. Jeg vil med denne oppgaven gi en oversikt over argumentasjonen kommunene bruker i forhold til bosetting av flyktninger, og vise hvilken argumentasjon som er viktigst i forhold til kommunenes vedtak. Problemstilling 1, *Hvordan fungerer kommunene som iverksettere når det gjelder bosetting av flyktninger*, er først og fremst beskrivende. Jeg vil med denne problemstillingen kartlegge kommunene som iverksettingsorgan, ved å se på hvordan de forholder seg til anmodningene og hvordan de oppfatter sin rolle i iverksettingsprosessen. Begge problemstillingene vil jeg svare på ved å analysere kommunestyredebatteer og rådmannens innstilling fra 8 kommuner. Datamaterialet som denne analysen skal basere seg på, vil presenteres i kapittel 3.3 og gjennomgå i kapittel 5. Om kommunen mottar flyktninger eller ikke, blir påvirket av strukturelle forhold i kommunen som demografi, partisammensetning i kommunestyret, økonomisk situasjon og hvordan flyktningsarbeidet er organisert. Videre blir dette igjen påvirket av over-kommunale forhold som innvandringssituasjonen og økonomiske rammebetingelser. På grunn av oppgavens omfang vil jeg ikke ha

mulighet til å gå dypt inn i dette området. Men dette vil selvfølgelig være rammer som påvirker og som dermed vil beskrives i oppgaven, men som i liten grad vil analyseres.

Oppgaven vil besvares ved hjelp av tekstanalyse. Det empiriske materialet er rådmannens innstilling til kommunestyret<sup>6</sup> og lydopptak fra kommunestyredebatter. På grunn av oppgavens rammer må jeg begrense meg til et fåtall kommuner og et begrenset tidsrom. Oppgaven vil gjennomføres som en komparativ casestudie av åtte kommuner i 2008. Valg av kommuner er tatt ut fra strategiske og praktiske hensyn. Utdypning av hvilke metoder jeg vil benytte og hvordan jeg har valgt mine analyseobjekter, vil jeg komme tilbake til i kapittel 3.

### **1.3 Hvorfor en slik oppgave?**

Bakgrunnen for valg av tema er sammensatt. Jeg har en personlig og faglig interesse for innvandrings- og integreringspolitikk, i tillegg til politisk retorikk og kommunale beslutningsprosesser. Disse interesseområdene får jeg kombinert i denne oppgaven. Selv om bosettingssituasjonen er blitt bedre ved at kommunene i større grad tar imot det antallet IMDi anmoder de om, er dette fortsatt et utfordrende iverksettingsområde. Så lenge det er frivillig for kommunene å motta flyktninger, er man avhengig av at kommunene ser de positive sidene ved å motta flyktninger, eventuelt at de ønsker å delta i en felles dugnad, nasjonalt eller internasjonalt. Temaet integrering er svært aktuelt i politikk og samfunnsdebatt og debatten omhandler først og fremst integrering av flyktninger. Bosetting kan sees på som selve grunnsteinen for videre integrering av flyktninger, da en vellykket bosettingspolitikk øker mulighetene for vellykket integrering.

Det er skrevet flere masteroppgaver om bosetting av flyktninger (Kryvi 2008, Thorjussen 2009, Shakar 2009). Disse oppgavene har vært casestudier av ulike kommuner, med hovedfokus på hva som påvirker kommunens handlingsvilje i

---

<sup>6</sup> Denne innstillingen vil også bli henvist til som administrasjonens innstilling/vurdering, da de ulike representantene benytter forskjellig begreper om dette dokumentet.

bosettings spørsmålet. Denne oppgaven har noen fellestrekk med disse oppgavene, men denne oppgaven vil se på kommunene som iverksettingsorgan generelt, og ikke handlingsviljen til hver enkelt kommune. Videre vil oppgaven se på argumentasjonen kommunene benytter for å forsvare sitt vedtak. Jeg vil med dette få en oversikt over hvordan viktige aktører i bosettingspolitikken, administrasjonen og lokalpolitikkerne, ser på bosetting av flyktninger. En analyse av argumentasjonen vil kunne vise tydelige holdninger knyttet til innvandrere, da dette skal foregå i debattantenes nærmiljø, noe som kan føre til at egne holdninger vil være mer fremtredende i argumentasjonen enn i en rikspolitisk debatt. Videre kan oppgaven gi en oversikt over hvilke forklaringer det lokale lederskapet og politikerne henviser til, når de sier ja eller nei til bosetting av flyktninger.

## 1.4 Oppgavens oppbygning

I *kapittel 2* vil jeg presentere den teoretiske bakgrunnen for oppgaven. Teoridelen vil være tredelt. Først vil jeg presentere kommunene som iverksettingsaktører, med fokus på kommunal autonomi. I neste del vil jeg presentere iverksettingsteori. Jeg vil ta utgangspunkt i iverksettingsteori for å analysere hvorfor man ikke har oppnådd full bosetting, med hovedfokus på Pressman og Wildavskys klargjøringspunkter. Den siste delen av teorien vil fokusere på argumentasjons, jeg vil særlig legge vekt på Steens argumentasjonstyper. Til slutt vil jeg presentere mine forventninger til utfall, med utgangspunkt i tidligere forskning. *Kapittel 3* er et metodekapittel hvor jeg vil presentere forskningsdesignet for oppgaven og forklare valg av case. Videre vil jeg diskutere oppgavens validitet, reliabilitet og oppgavens potensial for generalisering. Til slutt vil jeg forklare hvordan jeg vil bruke tekstanalyse som metode. *Kapittel 4* er et bakgrunnskapittel hvor jeg vil definere viktige begreper og presentere innvandringen til Norge i et historisk perspektiv. Videre vil jeg presentere dagens bosettingssituasjon og utviklingen av norsk bosettingspolitikk. Til slutt vil jeg presentere bosettingssituasjonen for 2008. *Kapittel 5* er et empirikapittel hvor jeg vil presentere

det empiriske materialet som oppgaven tar utgangspunkt i. Først vil presentere bakgrunnsinformasjon om kommunene, videre vil jeg trekke fram argumentene fra rådmannens innstilling og argumentene fra kommunestyredebattene. Til slutt vil jeg gi en sammenfatning av debattene og argumentene. I *kapittel 6* vil jeg analysere mine funn og diskutere dette opp mot teori. I *kapittel 7* vil jeg oppsummere det jeg har kommet fram til i oppgaven og trekke frem mine viktigste funn, samt se på bosettingspolitikken i fremtiden.

## 2 Teori

### 2.1 Innledning

Dette kapittelet vil presentere det teoretiske fundamentet for oppgaven. Det finnes svært mye teori innenfor feltet innvandring og integrering som kunne vært relevant. Derfor har jeg valgt ut noen teorier som jeg mener er mest relevant for akkurat det jeg skal se på, nemlig hvordan kommunene opptrer som iverksettingsorgan i anmodningsprosessen og deres argumentasjon knyttet til bosetting av flyktninger. Først vil jeg presentere teori knyttet til kommunal autonomi og kommunen som iverksettingsorgan. Videre vil jeg presentere teorier knyttet til iverksetting, med hovedvekt på Wildavsky og Pressmanns (1973) teori om vetopunkter. Så vil jeg presentere Steens (2009a) argumentasjonstyper, som omhandler argumentasjon i forbindelse med bosetting av flyktninger og de klassiske appellformene logos, etos og patos. Til slutt vil jeg gå igjennom hvilke funn jeg forventer å finne.

### 2.2 Kommunene som iverksettingsorgan

Bosetting av flyktninger skaper utfordringer i et iverksettelsesperspektiv, da dette er en frivillig oppgave for kommunene, og man er dermed avhengig av at kommunene er villige til å ta imot flyktninger. Bosetting av flyktninger viser til et generelt trekk ved norsk iverksetting, at store deler av politikken som blir utformet på sentralt nivå, må iverksettes gjennom lokale organer. Dette gjør iverksettingsteori relevant for kommunal politikk og forvaltning, ved at staten benytter kommunene som iverksettingsorganer (Offerdal 2005:255). Når det gjelder bosetting av flyktninger, har man aktivisert det kommunale selvstyret, ved at kommunen selv velger om de ønsker å være et iverksettingsorgan for statlige myndigheter (Steen 2009a:326).

Det er et klart spenningsnivå mellom lokalt selvstyret, statens styringsbehov og styringsambisjoner (Hansen 2005). Kommunens virksomhet har blitt gjort til gjenstand for statlige reguleringer, men samtidig er staten avhengig av en handlekraftig og samarbeidende kommunesektor, for å få realisert sine målsettinger. Det vil si at jo flere oppgaver som blir overført til kommunene, jo mer bundet blir staten av de valg som kommunene velger å gjøre i iverksettingsprosessen. Desentralisering legger først og fremst begrensninger på kommunenes autonomi. Men det legger også begrensninger på statens egen autonomi ved at staten påtar seg en forpliktelse om å sikre at kommunene faktisk etterlever de målsetningene staten har satt seg. Dette skjer ved å gi kommunene nødvendige virkemidler, i form av økonomiske, legale og kompetansemessige virkemidler (Hansen 2005:191-192). Tidligere var synet på forholdet mellom stat og kommune preget av autonomi, hvor hvert nivå hadde sine spesifikke oppgaver og man forsøkte å fordele oppgavene mellom nivåene. Dette har vist seg vanskelig i praksis, og flere og flere oppgaver behandles av begge nivåene (Offerdal 2005:255).

Ekker (sitert i Hansen 2005:191) hevder det finnes tre ulike oppgavefelt som kommunene må ta seg av. Det første er oppgaver med utgangspunkt i statlige pålegg, men hvor statlige og lokale målsettinger og preferanser, er sammenfallende. Det andre er også oppgaver med utgangspunkt i statlige pålegg, men som ikke sammenfaller med de lokale preferansene. Den tredje typen oppgaver er rent lokalt definerte oppgaver. Det blir hevdet at omfanget av oppgaver i de to siste kategoriene har blitt redusert, og da særlig de rent lokalt definerte oppgavene. Det vil si at kommunene først og fremst har oppgaver hvor statlige og lokale målsettinger og preferanser, er sammenfallende (Hansen 2005:191). Organisasjonsidealene som mange kommuner har forsøkt å realisere de siste årene, har gått ut på at man ønsker et klarere skille mellom de folkevalgtes roller og forvaltningens roller i kommunene. Politikerne bør først og fremst konsentrere seg om prinsipper og langsiktige strategier, mens administrasjonen bør ta ansvar for iverksettingen og ansvar for å finne midler til dette (Offerdal 2005:256).



Vi kan skille mellom to typer eliter innenfor det kommunale lederskapet; *Det ansvarlige lederskapet*, som består av rådmann og ordfører, og *partirepresentanter*. Det ansvarlige lederskapet står til ansvar ovenfor innbyggerne, men også ovenfor statlige myndigheter, mens partirepresentanter står først og fremst til ansvar overfor velgerne (Steen 2009a). Når det gjelder partirepresentantene hevder Steen (2009b) at det ville være mest politisk bekvemt for dem å ikke ta imot flyktninger, da de står i et krysspress mellom to verdier. Det ene er lokalsamfunnets tradisjon og stabilitet, og det andre er velferdsstatens forventning om solidaritet og endring.

## **2.3 Iverksettingsbegrepet**

Studier av iverksetting fokuserer på hva som skjer etter at politiske vedtak er fattet (Offerdal 2005:253). Begrepet iverksetting kan tolkes på ulike måter. Iverksette kan sees på som å gjennomføre og å virkeliggjøre, men i følge Lane (1992:91) er begrepet preget av tvetydighet, da gjennomføring av vedtak ikke nødvendigvis må føre til virkeliggjørelse av den. En del hevder at iverksetting forutsetter et objekt, en politikk, en plan eller et tiltak som skal settes ut i livet. Pressman og Wildavsky (1973) avgrensner iverksetting til en prosess som har et startpunkt og et sluttunkt. De hevder at det ikke kan vurderes som iverksetting uten dette, da man trenger mål å vurdere iverksettingen ut fra. Andre hevder at iverksetting er en uavbrutt prosess, uten begynnelse og ende. Iverksetting i denne oppgaven tar utgangspunkt i et tiltak som skal settes ut i livet og dette er en prosess som har et startpunkt og et sluttunkt, i tråd med Pressman og Wildavsky (1973).

### **2.3.1 En oversikt over iverksettingsteoriene**

Det finnes mange ulike teoretikere som har utviklet ulike iverksettingsteorier, og Pressmann og Wildavskys bok *Implementation* (1973) er pionerarbeid innenfor arbeid om iverksetting. Boken har blant annet undertittelen *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, som viser til at hoveddelen av offentlige tiltak er

mislykkede når de skal iverksettes på et lavere forvaltningsnivå. Målene blir sjelden oppnådd og blir de det, er målene ofte fordreid.

Fokuset i Pressman og Wildavskys teori er ”ovenfra-og-ned” og det er deres iverksettingsteori jeg vil ta utgangspunkt i. Andre viktige iverksettingsteorier fra samme periode ble utviklet av Van Meter og Van Horn, Mazamanians og Sebatier<sup>7</sup>. Neste fase iverksettingsteorier blir beskrevet som ”nedenfra-og-opp”, og viktige teorier innenfor denne retningen ble blant annet utviklet av Elmore, Hjern og Barrett<sup>8</sup>. Under kommer en redegjørelse av tilnærmingene ”ovenfra-og-ned” og ”nedenfra-og-opp”.

Det er vanlig å skille mellom to type tilnærminger til iverksetting: ”ovenfra-og-ned” og ”nedenfra-og-opp”. ”Ovenfra-og-ned-tilnærmingen” tar utgangspunkt i målsettinger slik de blir utformet og definert på sentralt nivå i organisasjonen, og vurderer i hvilken grad disse målsettingene får gjennomslag i andre deler av organisasjonen. ”Nedenfra-og-opp-tilnærmingen” fokuserer i større grad på i hvilken utstrekning og hvordan en iverksettingsprosess bidrar til å løse et samfunnsproblem. Iverksetting blir da sett på som en prosess hvor iverksetterne ikke var definert på forhånd (Offerdal 2005:258, 262). Kjellberg og Reitan (1995:132) hevder at de to tilnærmingene er misvisende. De hevder at man ikke bør skape et så kraftig skille mellom de to tilnærmingene, og heller benytte begrepene beslutningsorienterte og prosessorienterte tilnærminger. Jeg skal kun se på den første tilnærmingen og har valgt å benytte begrepet beslutningsorientert tilnærming, i resten av oppgaven.

De beslutningsorienterte tilnærmingene kjennetegnes ved at man søker forståelsen av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar eller svekker virkeliggjørelsen av den opprinnelige målsettingen. Det er beslutningene både sentralt og lokalt som man interesserer seg for. Videre fokuserer man på selve innholdet i de formelle vedtakene. Man tar utgangspunkt i en trang definisjon av iverksetting, og ser på iverksetting som fasen mellom en sentral beslutning om et tiltak og den lokale operasjonaliseringen av det. Det som kommer før denne fasen, oppfattes kun som

---

<sup>7</sup> En utdypning av disse teoriene finnes i Kjellberg og Reitan (1995:141-152).

<sup>8</sup> En utdypning av disse teoriene finnes i Kjellberg og Reitan (1995:154-160).

interessant hvis det har direkte sammenheng med gjennomføringen (Kjellberg og Reitan 1995).

Empirisk tar den beslutningsorienterte tilnærmingen ofte utgangspunkt i autoritative vedtak om tiltak. Det er ingen iverksetting å studere hvis det ikke foreligger vedtak, da vedtaket er bestemmende for den videre prosessen, det setter føringer som iverksettingen ikke kan overskride. Vellykket iverksetting vil si at det samsvarer mellom de opprinnelige mål for tiltaket og de lokale foranstaltninger. Overordnede mål med den beslutningsorienterte iverksettingsteorien er å kaste lys over hva som kan bidra til en effektiv styring. Det er tydelige begrensninger i en beslutningsorientert iverksettingsteori. Man viser at man skal ha ”klare og konsistente målsetninger”, men en mengde offentlige tiltak kan ikke skilte med en slik målsetning enten fordi det er vanskelig å skape politisk enighet, eller fordi saksområdet er uoversiktlig og dermed ikke lar seg definere i klare, entydige mål (Kjellberg og Reitan 1995:160-167).

For at iverksettingen skal bli oppfattet som legitim, må iverksettingspolitikken defineres innenfor rimelige tolkninger av den opprinnelige politikken. I iverksettingsfasen vil ofte politiske aktører hevde ulike og konkurrerende definisjoner om hva som er det ”riktige” innholdet i politikken. Det kan videre føre til at politiske aktører forsøker å motarbeide iverksettingen av politiske vedtak ved å reise tvil om legitimitetsgrunnlaget, for eksempel ved å peke på saksbehandlingsfeil da vedtaket ble utformet (Offerdal 256-257).

### **2.3.2 Pressmann og Wildavskys iverksettingsteori**

Pressman og Wildavskys iverksettingsteori (1973) kan sees på som en beslutningsorientert teori, hvor man har et klart skille mellom vedtaksfasen og iverksettingsfasen. Deres teori operer med et punkt i iverksettingsprosessen som kalles klargjøringspunkter eller vetopunkter. Dette er avgjørelsespunkter som bestemmer den videre retningen for iverksettingsprosessen eller punkter man må forbi for at prosessen kan fortsette (Pressman og Wildavsky 1973:102). Disse vetopunktene blir fremhevet som den viktigste enkeltstående hindringen for gjennomføringen av offentlige tiltak.

De konkluderte dermed med at jo mer det blir ryddet vei for slike vetopunkter, desto lettere ville iverksettingen være (Kjellberg og Reitan 1995:140). Pressmann og Wildavskys (1973) undersøkelse viste at for å komme forbi alle avgjørelsespunktene, krevde programmet klargjøring fra svært mange personer. I situasjoner hvor tiltaket var kontroversielt, eller det var mye motstand mot tiltaket, var sannsynligheten for at disse avgjørelsene skulle blitt tatt raskt, svært liten. Ofte blir det store forsinkelser i iverksettingen, og disse forsinkelsene avgjøres av antall vetopunkter, antall deltakere i hvert punkt og intensiteten i deres preferanser (Pressmann og Wildavsky 1973:118).

Videre viser Pressman og Wildavsky (1973:99-102) til sju situasjoner hvor deltakerne er enige med tiltakets mål, men uenige med måten det gjennomføres på, som igjen fører til at tiltaket ikke blir gjennomført:

- Deltakerne ser på tiltaket som direkte uforenelig med andre forpliktelser. De ser verdien av forslaget, men det er uforenelig med andre mål som organisasjonen har.
- Oppgaven er ikke direkte uforenelig med andre forpliktelser, men deltakerne ønsker å prioritere andre oppgaver, de da føler at det egentlig ikke er deres oppgave.
- Deltakerne har forpliktelser til andre oppgaver, som tar tid og oppmerksomhet. De kan være enige i tiltaket, men har samtidig andre oppgaver.
- Man er avhengig av andre, som mangler forståelse for nødvendigheten av prosjektet. For å implementere tiltaket, må man kalle inn andre, individer eller organisasjoner, som har den ekspertisen eller den juridiske myndigheten man trenger.
- Deltakerne som er enige i tiltakets mål, kan allikevel være uenige om hvilke personer eller organisasjoner, som bør styre oppgavene.
- Deltakerne hevder at det er forskjeller mellom det legale og fremgangsmåten som blir benyttet.

- Deltakere kan være entusiastiske til forslaget, men mangler ressursene som er nødvendig for å utføre det. Dette er ofte koblet til mangel på ledelse.

## 2.4 Argumentasjon

### 2.4.1 Argumentasjonstyper

Flyktninger som får innvilget opphold blir, som tidligere nevnt, bosatt i en kommune. Kommunene har stor grad av handlefrihet ved at det er frivillig å bosette flyktninger. Bosettingsvilligheten påvirkes blant annet av ressurser, strukturelle trekk ved kommunen, andel ikke-vestlige innvandrere som allerede bor i kommunen og politiske maktforhold (Steen 2009a:332-333).

En undersøkelse av ordføreres, rådmenns og stabssjefers holdninger til å bosette flyktninger, viste at de er mer opptatt av instrumentell rasjonalitet enn symbolpolitikk. Det vil si at utfordringer knyttet til praktisk problemløsning blir sett på som store hindringer for bosetting, mens utfordringer knyttet til fremmedskepsis blir sett på som lite viktig (Steen 2009a:337-338).

Steens argumentasjonstyper omhandler debatten om bosetting av flyktninger. De er konstruert ut fra en gjennomgang av uttalelser fra ordførere og rådmenn i mediene. Her skiller man i første omgang om lederne er positive eller negative til bosetting og videre om argumentasjonen er symbolsk (solidarisk eller fremmedfrykt) eller instrumentell (praktisk-økonomisk). Dette gir fire hovedtyper argumentasjon (Steen 2009a:340-345):

**Tabell 2.1 Argumentasjonstyper**

	Symbolisk argumentasjon	Instrumentell argumentasjon
Avvisende til bosetting	<b>Avvisende-symbolisk</b>	<b>Avvisende-instrumentell</b>
Imøtekommende til bosetting	<b>Imøtekommende-symbolisk</b>	<b>Imøtekommende-instrumentell</b>

Kilde: Steen (2009a)

*Avvisende-symbolisk* argumentasjon innebærer at kommunen ikke ønsker å bosette flyktninger og argumentasjonen er preget av kritiske etniske-tradisjonelle argumenter, som vil si at man frykter at ”de fremmende” skal påvirke lokalsamfunnet negativt gjennom religion, kriminalitet eller som økonomisk byrde. Denne argumentasjonstypen blir ofte kategorisert som rasisme, og det er dermed få som benytter denne typen argumentasjon offentlig.

*Avvisende-instrumentell* argumentasjon er utbredt i kommuner som ønsker å redusere IMDIs anmodning. Argumentasjonen omhandler da de negative praktiske konsekvensene for kommunen. Dette er særlig negative virkninger på kommunebudsjettet, mangel på boliger, problemer på arbeidsmarkedet eller utilstrekkelig størrelse på statstilskuddet eller andre økonomiske konsekvenser. Innenfor denne argumentasjonen ønsker mange å signalisere god vilje, men er avvisende fordi de hevder at den økonomiske situasjonen er usikker. At kommunen mangler boliger, er en gjenganger i argumentasjonen, og mange rådmenn og ordførere hevder dette er det største hinderet for bosetting.

*Imøtekommende-instrumentell* argumentasjon tar utgangspunkt i at bosetting er et tilskudd til lokalsamfunnet. Dette dreier seg om praktiske tilskudd ved at kommunen trenger arbeidskraft, at man ønsker å motvirke avfolkning, eller at kommunen trenger det økonomisk tilskuddet på grunn av dårlig kommuneøkonomi. Et effektivt flyktningmottak kan føre til et økonomisk overskudd for kommunen. Denne argumentasjonen er særlig tydelig i Nord-Norge.

*Imøtekommende-symbolisk* argumentasjon tar utgangspunkt i en solidaritetsnorm. Denne solidariteten varierer fra å være lojal overfor sentrale myndigheter ved å bidra til å løse et nasjonalt bosettingsproblem, omtanke for flyktninger som en svak gruppe, eller ved å fokusere på de positive sidene ved et flerkulturelt samfunn. Denne typen argumentasjon kan også fokusere på at flyktninger kan tilføre samfunnet noe utover å dekke etterspørselen etter arbeidskraft, motvirke frafolking og bedre kommuneøkonomien, nemlig at flyktninger har en egenverdi i seg selv. Det hevdes at denne argumentasjonstypen ikke er særlig fremtredene.

## 2.4.2 Appellformer

Jeg vil også benytte elementer fra *argumentasjonsanalyse* og *retorikk*, de klassiske appellformene *logos*, *etos* og *patos*. Begrepene viser til mer enn selve argumentasjonen og argumentasjonsformen i en tekst, avsenderens uttrykksform og personlige fremtreden vil også spille inn. Logos påvirker mottakerens intellekt, mens etos og patos appellerer til mottakerens følelser, henholdsvis de langvarige følelsene og de øyeblikkelige følelsene (Jørgensen og Onsberg 2008:69-72). Disse appellformene vil bli benyttet for å se om det er noen sammenheng mellom om man argumenterer for eller imot bosetting, og hvilken appellform man benytter.

*Logos* kjennetegnes ved at avsenderen appellerer til det rasjonelle hos mottakeren og at overbevisningen av mottakerne skjer gjennom det som sies (Kjeldsen 2006:33). Avsenderen konsentrerer seg om en saklig bevisføring og bestreber seg på å være objektiv. Man benytter et nøytralt ordvalg og en anonym stil, fremførelsen er behersket og avdempet. Styrken til logosappell er klarhet, mens svakheten er at det kan oppfattes som kjedelig (Jørgensen og Onsberg 2008:69).

*Etos* er appell i kraft av personlighetstrekk eller karaktertegn. Tradisjonelt vedrører etos avsenderens troverdighet og overbevisningen skjer gjennom talerens karakter (Kjeldsen 2006:33). Da etos omhandler hele personligheten til avsenderen, er ikke følelsesappellen bundet til den enkelte situasjon. De følelser som det trekkes på av mottakeren kan eksistere før, i og etter situasjonen. Det moderne begrepet image

svarer til en viss grad til begrepet etos. Etos har som image med fremtoning å gjøre, men dreier seg egentlig om personens karakter og integritet (Jørgensen og Onsberg 2008:70).

*Patos* er appell som baseres på mottakerens følelser og stemninger i situasjonen og overbevisningen skjer når talen setter dem i en viss sinnsstemning (Kjeldsen 2006:33). Avsender appellerer til opphisselse, sinne, glede og medlidenhet hos mottakeren. Mens etos appellerer til de mer stabile følelsene, appellerer patos til de mer spontane og affektpregede følelsene. Patos er den av de tre appellformene som er mest bundet til hver enkelt kommunikasjonssituasjon. Siden den er situasjonsavhengig lar den seg vanskeligst oppbevare i den skrevne tekst, selv om det var en sterk patosappell i den opprinnelige situasjonen. Patos uttrykkes ved en bemerkelsesverdig stil og i et verdiladet ordvalg (Jørgensen og Onsberg 2008:72).

## **2.5 Forventninger til empirisk utfall**

Da det ikke er gjennomført mye forskning på feltet, er det vanskelig å ha klare forventninger til utfall om alle deler av oppgaven. Når det gjelder argumentasjonen forventer jeg, i tråd med kommuneundersøkelsen fra 2008 (Perduco 2008), at administrasjonens vurdering vil bestå av instrumentelle argumenter. Jeg forventer at boliger er det viktigste argumentet, da 62 % av rådmennene oppgav tilgang på boliger som en alvorlig hindring i kommuneundersøkelsen 2008. Jeg forventer også at økonomi vil være et viktig argument, da 45,7 % av rådmennene hevdet at integreringstilskuddet var mindre enn tilstrekkelig (Perduco 2008).

Videre forventer jeg at også kommunestyredebattene er preget av instrumentelle argumenter, særlig når det gjelder de avvisende argumentene. Avvisende-symbolsk argumentasjon forventer jeg at benyttes i minst grad, i tråd med Steen (2009a), da disse argumentene kan oppfattes som rasistiske. Jeg forventer at de imøtekommende-symbolske argumentene blir mer benyttet enn de avvisende-symbolske, men at det er



de instrumentelle argumentene som vil dominere, både når det gjelder de avvisende og de imøtekommende argumentene.

Hvilke argumenter som benyttes mer spesifikt, sier ikke teoriene mine noe om. Men jeg forventer at disse i stor grad vil sammenfalle med det Friberg og Lunds rapport (2006), som fram til at påvirket bosettingstempoet. De hevdet at det viktigste som påvirket bosettingstempoet var: Økonomiske statlige rammebetingelser, kapasiteten i integreringsarbeidet i kommunen, ønsket om å følge opp IMDIs anmodninger, den politiske sammensetningen i kommunestyret, boligsituasjonen i kommunen og lokale arbeidsmarkeder. Den politiske sammensetningen vil ikke være like aktuell for argumentasjonen, men jeg forventer at de fem andre vil være viktige argumenter for og imot bosetting av flyktninger. Nyere publikasjoner (Ibenholt og Bakli 2009, Gran 2009) har trukket frem boliger som den viktigste hindringen for bosetting, og jeg antar dermed at dette vil være det viktigste argumentet imot bosetting. Den politiske sammensetningen i kommunestyret vil ikke være en del av argumentasjonen, men jeg tror den kan være avgjørende for utfallet i kommunestyret, da Steen (2009b) har vist at et sterkt Frp i kommunen, fører til at færre blir bosatt. Jeg forventer dermed at den politiske sammensetningen vil påvirke iverksettingsprosessen.

# 3 Metodisk tilnærming

## 3.1 Innledning

Forskningsdesign og metode er førende for hvordan analysen gjennomføres, og da videre for hvilke konklusjoner som kan trekkes. Oppgavens mål er å svare på hvordan kommunene opptrer som iverksettingsorganer i bosettingspolitikken, og hvilken argumentasjon som benyttes for å forsvare deres vedtak. Denne studien baserer seg på kvalitativ metode og komparative casestudier som forskningsdesign. Jeg vil først redegjøre for forskningsdesign, som vil si kvalitativ metode og komparative casestudier. Videre vil jeg presentere det empiriske materialet og vurdere dets validitet og reliabilitet. Til slutt vil jeg presentere de tekstanalytiske metodene som skal benyttes.

## 3.2 Forskningsdesign

Yin (1994:18) hevder at forskningsdesignet er logikken som binder det empiriske materialet til forskningsspørsmålet. Alle empiriske studier har en forskningsdesign, enten implisitt eller eksplisitt. Man kan skille mellom to hovedretninger forskningsdesign, kvalitative og kvantitative undersøkelser. Denne oppgaven vil benytte kvalitativ metode. Kvalitativ metode ønsker å gå i dybden på få enheter, mens kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall. Kvalitativ forskning baserer seg på et vidt spekter av innsamlingsmetoder, men har som fellestrekk at alle baserer seg på tekst. Teksten kan beskrive personers handlinger, utsagn, intensjoner eller perspektiver (Thagaard 2003:11-13). Innenfor kvalitative studier finnes det mange metoder som kan benyttes. Jeg vil komme tilbake til hvilke tekstanalytiske metoder jeg vil benytte i kapittel 3.4.

Tradisjonelt har kvalitative studier hatt en induktiv tilnærming, som vil si at det teoretiske perspektivet utvikles på bakgrunn av analysen. En kan også ha en deduktiv tilnærming, som vil si at forskningen tar utgangspunkt i hypoteser fra tidligere teorier. De fleste studier veksler man mellom en induktiv og en deduktiv tilnærming, men man kan allikevel klassifisere hvilken tilnærming man benytter ved å legge vekt på undersøkelsens tyngdepunkt (Thagaard 2003:169,173-174). Denne oppgaven vil veksle mellom de to tilnærmingene, men jeg mener at hovedvekten vil være induktiv, da det er gjennomført lite forskning på området, og jeg tror dermed at min undersøkelse vil komme fram til nye perspektiver. På den andre siden vil jeg også ha en deduktiv tilnærming, da jeg vil ta utgangspunkt i Steens argumentasjonstypologi som tar utgangspunkt i empirisk undersøkelse av argumentasjonen av bosetting av flyktninger.

### **3.2.1 Komparative casestudier**

Denne oppgaven kan sees på som en type casestudie. Casestudiet er en forskningsstrategi hvor man studerer ett eller få enkelttilfeller av et mer generelt fenomen. Man studerer i utgangspunktet en enkel fysisk enhet som en betraktning av samfunnsmessige enkeltfenomener, som tilfeller av relativt generelle fenomener. Fordelen med casestudiet er muligheten for å gjennomføre en intens og dyptgående undersøkelse av et eller få objekter, og dermed få god oversikt over de kausale mekanismene (Gerring 2007, Andersen 1997). Når man øker antallet case og sammenligner disse casene, har man en komparativ casestudie.

Et komparativt opplegg er gunstig når man ønsker å sammenligne flere cases (Thagaard 2003:48). Komparative casestudier forsøker da å trekke på fortrinnene ved både ”stor-N-studier” og casestudier. Dette designet prøver å finne empiriske sammenhenger mellom enkeltstående case, og det gir større muligheter for generalisering. Andersen (1997) hevder at økningen å gå fra 1-2 case til en håndfull caser ikke løser de prinsipielle problemene knyttet til statistisk representativitet, men det gir allikevel en større mulighet for generalisering. Fordelen med komparative casestudier er at det kan gi en dypere innsikt enn kun en case. Videre kan en

komparativ casestudie ha større ambisjoner rundt generalisering enn det en enkelt casestudie har (Andersen 1997:94-95). Lijphart (1971) hevder at en svakhet med denne metoden er blant annet at man studerer mange variabler, men får enheter, som kan resultere i validitetsproblemer. Men man kan unngå dette hvis man tar visse forbehold med valg av case, han anbefaler blant annet å øke antallet case og velge caser som er sammenlignbare.

Denne oppgaven kan sees på som en casestudie, ved at jeg, til en viss grad, vil gå i dybden av casene ved å benytte flere typer empirisk materiale. Oppgaven vil få god oversikt over de kausale mekanismene i problemstilling 2, *hvilken argumentasjon som er førende for villigheten til å bosette flyktninger*, da jeg vil se hvilke argumenter som er avgjørende for hvordan de ulike partiene og representantene stemmer.

Problemstilling 1, *hvordan fungerer kommunene som iverksettingsorganer*, vil i større grad være beskrivende, og gi en oversikt over hvordan kommunene fungerer og oppfatter seg som iverksettingsorganer. Jeg vil benytte casestudie som er en forskningsstrategi hvor jeg ser på noen få enkelttilfeller av et mer generelt fenomen, og sammenligner casene opp mot hverandre.

Det finnes ulike måter å velge caser på. Mine caser i denne oppgaven er først og fremst valgt ut fra tilgjengelighet, ved at jeg tar utgangspunkt i de 43 kommunene hvor det finnes lydopptak av debattene (Thagaard 2003:54). Lijphart (1971:687) hevder at man må velge caser som er sammenlignbare. Man velger da casene strategisk, ved at man velger caser som kan sammenlignes, gjennom designet "most similar system design" eller "most different system design" (Andersen 1997, Gerring 2007). "Most similar system design" brukes når man ønsker å sammenligne ulikt utfall, ved at man velger caser som er like på de uavhengige variablene, men ulike på den avhengige. "Most different system design" brukes når man ønsker å sammenligne caser med likt utfall, ved at man velger caser som er ulike på de uavhengige variablene, men som har likt utfall. Jeg mener jeg benytter en form av "most similar system design", da jeg ønsker å sammenligne to grupper kommuner, som har gått inn for ulikt vedtak. Men siden jeg har så mange caser, blir ikke denne analysestrategien benyttet i sin rene form.

Jeg har i utgangspunktet valgt to grupper caser. Fire kommuner som går inn for IMDi anmodning og fire kommuner som går imot IMDi anmodning. Hver av kategoriene består av to store kommuner og to små kommuner. Siden jeg skal se på så mange caser, var det ikke mulig å velge caser helt ut fra ”most similar system designs” ambisjon, da det ikke fantes mange nok ”like kommuner”. Men fordelene med at jeg ser på ulike kommuner, er at det gir et større mangfold, og dermed i større grad representerer den argumentasjonen som finnes. Analyseobjektene er også valgt strategisk, da jeg har valgt å se på anmodningsåret 2008. Dette året var preget av stort press på dette politikkområdet, og situasjonen ble beskrevet som kritisk. Jeg mener at året 2008 dermed er et strategisk valgt analyseobjekt, som det er interessant å analysere.

### **3.3 Datagrunnlaget**

Undersøkelsen bygger på flere ulike former tekstmateriale, da jeg mener det er nødvendig for å svare på problemstillingen. Den mest omfattende delen av materialet er lydopptak fra kommunestyremøtene hvor bosetting av flyktninger blir diskutert. Dette materialet består av 43 kommuner, hvor 36 av disse har debatter fra 2008, som er tidsperioden jeg ønsker å se på. Jeg har valgt ut 8 kommuner fra dette materialet som jeg ønsker å analysere. Opptakene fra mine analyseenheter har jeg transkribert og analysen tar dermed utgangspunkt i skriftlig tekst. Videre består det empiriske materialet av rådmannens innstilling til kommunestyret. Lydopptakene har jeg ikke vært med å samle inn, de er tilgjengeligjort for meg. Disse debattene finnes også på kommunenes hjemmesider. Rådmannens innstilling er et offentlig dokument. I dette dokumentet utreder administrasjonen for hvor mange flyktninger IMDi har anmodet kommunen å ta imot, hvor mange de ønsker at kommunen skal ta imot og begrunnelsen for dette. Jeg har valgt å se på 8 kommuner ut fra to dimensjoner; bosettingsvedtak, positive vs. restriktive kommuner og kommunestørrelse, små vs.

store kommuner. I tillegg vil bakgrunnsinformasjon om kommunene og bosettingspolitikken være utgjøre rammer for analysen.

**Tabell 3.1 Oversikt over casene**

	Positive kommune <sup>9</sup>	Restriktive kommuner <sup>10</sup>
Små kommuner <sup>11</sup>	Sande Hol	Re Sund
Store kommuner <sup>12</sup>	Porsgrunn Skien	Drammen Tønsberg

Alt datamaterialet for denne oppgaven er foreliggende data. Yin (1994:81) mener at man skal være forsiktig med slike foreliggende skriftlige kilder, da disse er produsert til et annet formål enn det man velger å benytte dem til. Videre kan materialets relevans og pålitelighet være tvilsom eller usikker, og forskeren har ikke alltid nok kjennskap til alle forhold knyttet til innsamlingen som kan ha betydning for å vurdere resultatene. På den andre siden er det positivt å benytte foreliggende kilder, da disse er frembrakt uten forskerens medvirkning, og dermed er de ikke påvirket av noe forskeren har foretatt seg. Mulighetene for å påvirke undersøkelsesobjektene er alltid til stede når man samler inn data. Andre momenter som taler for å bruke foreliggende data er kostnader, tidsbruk og hensynet til undersøkelsesobjektene, da veksten i samfunnsforskning kan føre til slitasje på noen grupper i forhold til informasjonsuthenting (Hellevik 2002:102-103).<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Kommuner som følger IMDis anmodning 100 %.

<sup>10</sup> Kommuner som reduserer IMDis anmodning med min. 30 %.

<sup>11</sup> Kommuner med folketall under 10.000

<sup>12</sup> Kommuner med folketall over 10.000

<sup>13</sup> Drammen kommune bekreftet at de fikk mange henvendelser slike undersøkelser, og at de dermed ikke hadde mulighet til å hjelpe alle som kontaktet dem.

Jeg mener at mitt datamateriale er pålitelig, da dette er offentlig materiale. Siden jeg får høre det samme som hvis jeg hadde vært til stede under kommunestyredebattene, er dette datamaterialet mer pålitelig enn referat fra møtene. Jeg mener også at jeg benytter riktig type materiale, da oppgavens hovedanliggende er å se på kommunenes argumentasjon, som jeg får best oversikt over ved analyse av kommunestyredebattene.

### **3.3.1 Validitet**

Validitet omhandler om oppgavens datamateriale er relevant for å svare på oppgavens problemstilling, det vil si om det er samsvar mellom den teoretiske operasjonaliseringen av et begrep og de faktiske målingene (Hellevik 2002:102,183). Jeg mener mitt datamateriale er relevant for å svare på problemstillingen, da jeg ønsker å se på hvordan kommunene fungerer som iverksettingsorganer i bosettingspolitikken og hvilke argumenter som benyttes. I debatten om bosetting av flyktninger kan det være vanskelig å uttale seg, og spørsmålet er om alle er ærlige når de uttrykker seg i kommunestyret. En utfordring kan være at en del benytter vikarierende argumentasjon, som vil si at man sier noe annet enn det de egentlig mener, da man ikke vil eller kan benytte de virkelige argumentene. Et eksempel kan være at en forsvarer å ta imot færre flyktninger med praktiske begrunnelser, som mangel på boliger, men at man egentlig ser på flyktninger som noe negativt for samfunnet. Men dette er et problem for alle typer undersøkelser, og man må ta utgangspunkt i at analyseobjektene sier det de egentlig mener.

En mulighet for å bedre validiteten, er å supplere det skriftlige tekstmaterialet med intervju, for eksempel av rådmenn og sentrale politikere. Jeg kunne da undersøkt om den argumentasjonen de benytter i innstillingen og debattene, er den egentlige begrunnelsen for deres holdning. På grunn av oppgavens begrensninger ville jeg ikke hatt mulighet til å intervju mange. Hvis jeg kun hadde intervjuet noen få i hver kommune, ville jeg hatt problemer med å anonymisere disse, og da ville nok få personer innrømmet andre begrunnelser enn det de allerede har ytret offentlig. De ville også vært klar over oppgavens formål og dette kan påvirke deres uttalelser.

Kapasitetsproblemer hos flere av kommunene, ville også vært en utfordring, dette fikk

jeg tilbakemelding på fra flere kommuner. Disse forholdene har ført til at jeg har valgt å ikke benytte intervju som supplement i denne oppgaven.

Indre validitet ser på kausalitet i oppgaven, og er kanskje casestudiets viktigste styrke, da man kan få oversikt over hvilke mekanismer som påvirker. Min årsakssammenheng er ganske klar i problemstilling 2, hvor jeg skal se på hvilken argumentasjon som førende for bosettingsvilligheten. Dette mener jeg at jeg får god oversikt over gjennom analyse av kommunestyredebuttene. Målet med problemstilling 1 er ikke å se noen årsakssammenheng, men å gi en oversikt over kommunenes rolle som i verksettere i bosettingsarbeidet, og kommunenes oppfatning av deres rolle som iverksettingsorgan.

En fordel for den ytre validiteten, er at jeg har sett på flere kommuner, da dette øker muligheten for generalisering. Jeg har valgt å se på 8 kommuner, ut i fra et univers på 291, det vil si de som fikk anmodning fra IMDi i 2008. Dette utgjør nesten 3 % av alle mulige caser, og dette bedrer den ytre validiteten. Men det er samtidig vanskelig å generalisere, da dette ikke er basert på et tilfeldig utvalg, noe som svekker den ytre validiteten.

### **3.3.2 Reliabilitet**

Reliabilitet omhandler om innsamlingen og bearbeidelsen av materialet er gjort på en nøyaktig måte. Høy reliabilitet er en forutsetning for at data skal oppnå høy validitet. En måte å måle høy reliabilitet, er at andre forskere kunne fått tilsvarende slutninger hvis de hadde gjort den samme undersøkelsen med det samme materialet (Hellevik 2002:53, 183). En fordel når det gjelder reliabilitet er at alt materialet er offentlig og dermed enkelt å etterprøve. Videre har jeg hørt på debattene flere ganger og transkribert dem selv, og jeg er dermed sikker på at jeg har fått med meg hva som har blitt sagt. Alt datamateriale jeg har benyttet er på norsk, noe som gir små muligheter for språklig feiltolkning.

Lyddopptak gjør at jeg er helt sikker på hva som har blitt sagt, i forhold til et skriftlig referat, da de kan ha blitt gjort menneskelige feil i transkriberingen. Selvfølgelig kan



jeg ha gjort feil i transkriberingen, men da jeg har gått nøye igjennom debattene, flere ganger, mener jeg at dette skal være gjort på en god måte.

På bakgrunn av gjennomgangen over, mener jeg at validiteten og reliabiliteten er ivaretatt på en god måte i denne oppgaven

### 3.4 Tekstanalyse

*”Tekster er viktige innslag i, og kan bidra til forståelse av, vår samfunnsmessige virkelighet. Videre er tekster politiske fenomener og derfor interessante studieobjekter innenfor samfunnsvitenskaplig forskning” (Mathisen 1997:1, 29).*

Gjennom tekstanalyse kan man få en større forståelse av hvordan politikk formes og iverksettes. Tekstanalyse omhandler å undersøke ulike deler av teksten, se på ulike fenomener og hvordan de relaterer seg til de ulike tekstaspektene (Bergström og Boréus 2005:18). Formålet med en tekstanalyse er først og fremst å avdekke tekstens innhold, og å tolke tekstens budskap. En fordel med tekstanalyse er at materiale er gitt på forhånd, slik at en ikke bruker ressurser på innsamling av materiale. Videre blir ikke materiale påvirket av forskningsprosessen, som ved et intervju. Men samtidig reiser tekster som eksisterer forut for eller uavhengig av et forskningsprosjekt, spesielle problemer med kildevurdering som det er viktig å være oppmerksom på (Ryghaug 2002:14).

Tekster er resultatet av at en eller flere personer velger å formidle noe til andre, og når tekstene leses skapes det konsekvenser for hva mennesker tenker og gjør. Bergström og Boreus (2005) mener at en må studere språk, hvis en ønsker å studere tanker og handlinger. Det er mange ulike tekster som kan benyttes ved studier av politikk. Det viktigste ved valg av tekst, er at tekstene må være valgt med omhu og være forankret i en sammenheng. De finnes mange ulike metoder for å analysere tekst, og hvilken metode man velger, må ta utgangspunkt i forskningsspørsmålet (Bergström og Boréus 2005:12-13).

Bergstrøm og Boreus (2005) opererer med flere typer tekstanalytiske metoder man kan velge mellom: *Innholdsanalyse* er den kvantitative tekstanalysen, hvor man teller forekomsten av viktige ord og uttrykk. *Argumentasjonsanalyse* fokuserer på argumentasjonens struktur. Man analyserer hvilke argumenter som brukes og hvilke som ikke brukes. *Idé-og ideologianalyse* undersøker forekomsten av visse typer ideer eller ideologier i tekster. *Lingvistisk tekstanalyse* omhandler to ulike analyser med røtter i lingvistikken, analyse av metaforer og analyse av teksters syntaks. *Diskursanalyse* er en type tekstanalyse hvor språket står i sentrum. Språket gjengir ikke bare virkeligheten, men bidrar også til å forme den.

Det var helt naturlig å velge kvalitativ metode for svare på denne oppgav. Et alternativ for å svare på den andre delen av problemstillingen i denne oppgaven, som ser på *hvilken argumentasjon er førende for kommuners villighet til å bosette flyktninger*, ville være å benytte innholdsanalyse. Dette er et kompromiss mellom kvalitativ og kvantitativ metode, som ser på forekomsten av nøkkelord og -uttrykk. Jeg mener allikevel at det er mest hensiktsmessig å benytte en mer kvalitativ tekstanalyse, da jeg får en mer helhetlig oversikt over argumentasjonen.

Jeg vil ikke rendyrket benytte noen av de tekstanalytiske metodene, men jeg vil bruke elementer av flere av dem av disse metodene. Jeg vil ta utgangspunkt i Ryghaug's (2002) trestegsprosess. Det vil si å dele prosessen inn i tre deler, der en først søker en klarhet om det språklige, hva som faktisk står i teksten. Deretter undersøker man den dypere meningen med teksten, før man presenterer forståelsen av innholdet. Videre vil jeg benytte elementer av analyseverktøyet *idealtyper*.

### **3.4.1 Idealtyper**

Idealtyper forbindes med Max Weber og er en form for tankekonstruksjon, som ofte brukes i forbindelse med idé-og ideologianalyse. De fungerer som et analytisk instrument for å rendyrke noen trekk og videreutvikle hypoteser. Idealtypene utvikler typologier ut fra relevante ideer og sorterer teksten ut fra disse typologiene. Idealtyper

som verktøy kan hjelpe oss å sortere ulike formuleringer i teksten og avgjøre om noen deler av teksten ikke kan klassifiseres (Bergström og Boréus 2005:172).

Idealtypene jeg skal benytte er Steens argumentasjonstyper (2009). Steens argumentasjonstyper er konstruert spesielt for uttalelser om bosetting av flyktninger, men selve inndelingen kunne også blitt brukt for klassifisere uttalelser av andre samfunnsforhold. Jeg vil benytte disse argumentasjonstypene for å klassifisere argumentasjonen i kommunene.

Idealtyper skaper systematikk og orden, noe som gjør sammenligning enklere. Men fordelene med idealtyper, tydelig inndeling, systematikk og orden, blir også utsatt for omfattende kritikk. Kritikken mot idealtyper sammenfaller med generell kritikk av klassifiseringsskjemaer og går blant annet ut på at det kan virke uklart om analyserammen er konstruert på forhånd eller om det må sees på som et resultat av studien (Bergström og Boréus 2005:171). Dette vil være et mindre problem i denne oppgaven, da det ikke er jeg som har konstruert argumentasjonstypene. Bergström og Boréus (2005) hevder at et problem med spesifiserte idealtyper er at forskeren fristes til og ”presse” inn tekstbidrag som faller utenfor idealtypen. Jeg må være bevisst på å ikke presse tekstbidragene inn i kategoriene og dermed tillegg teksten mening den ikke har.

# 4 Bakgrunn

## 4.1 Innledning

Dette kapittelet tar sikte på å gi en oversikt av norsk innvandringspolitikk generelt, og norsk bosettingspolitikk spesielt. Først vil jeg definere og presentere hvem innvandringsbefolkningen er og gjennomgå de viktigste trekkene ved norsk innvandringshistorie. Det videre fokuset i kapittelet vil være bosettingspolitikken. Først vil jeg presentere hvordan bosetting av flyktninger skjer i dag, før jeg vil jeg gjennomgå bosettingspolitikken historisk og så presentere den nye bosettingsmodellen fra 2001. Til slutt vil jeg gjennomgå bosettingssituasjonen 2008, hvor bosettingsbehovet var langt høyere enn tidligere år.

## 4.2 En oversikt over innvandringen til Norge<sup>14</sup>

Innvandrerbefolkningen består av to ulike befolkningsgrupper. Den første gruppen er personer som er født i utlandet av to utlandske foreldre og som på et tidspunkt har innvandret til Norge. Den andre gruppen er norskfødte med innvandrerforeldre<sup>15</sup>. Den første gruppa utgjør 459.000 personer, mens den andre gruppen utgjør 93.000 personer.

Innvandrerbefolkningen utgjør i dag 552.000 personer av befolkningen i Norge. Hovedandelen kommer fra Europa og Asia. 257.000 personer har bakgrunn fra Europa og 199.000 har bakgrunn fra Asia. Videre har 67.000 personer bakgrunn fra Afrika, 18.000 fra Sør- og Mellom-Amerika og 11.000 fra Nord-Amerika og Oseania. Det har vært vanlig å skille mellom ikke-vestlige og vestlige innvandrere. Ikke-vestlige

---

<sup>14</sup> Definisjoner og nøkkeltall i dette kapittelet er hentet fra [www.ssb.no/innvandring](http://www.ssb.no/innvandring).

<sup>15</sup> Jeg vil i resten av oppgaven benytte begrepet innvandrer både om personer født utlandet med utenlandske foreldre og norskfødte med utenlandske foreldre.

innvandrere vil si personer fra Øst-Europa, Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika, mens vestlige innvandrere vil si personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania. Begrepet ikke-vestlig innvandrer benyttes i dag i mindre grad, men da mye av tidligere litteratur på feltet tar utgangspunkt i denne inndelingen, velger jeg å benytte dette begrepet likevel.<sup>16</sup>

Innvandringen til Norge har variert både i type og omfang. I hovedsak når man snakker om innvandring vises det til den såkalte nye innvandringen, som vil si mennesker fra ikke-vestlige land. Innvandringen fra ikke-vestlige land, startet på 60-tallet og kom i tre bølger. Den første bølgen bestod i hovedsak av unge menn som kom for å søke jobb. Grunnen til at mange kom til Norge i denne perioden, var at andre mer attraktive innvandringsland i Europa, strammet inn innvandringen til landet. (Brochmann 2003:137). Innvandrerne som kom til Norge i denne perioden kom i hovedsak fra Tyrkia, Marokko og Pakistan. I 1975 innførte Norge innvandringsstopp for ufaglært arbeidskraft, og andelen arbeidsinnvandrere gikk kraftig ned (Djuve og Friberg 2004:8).

Den neste bølgen innvandrere kom i form av familieinnvandring. Det var ektefeller, barn og til dels foreldre av arbeidsinnvandrerne som hadde kommet tidligere. Dette førte til at innvandrerbefolkningen endret karakter, ved at den ikke bare bestod av menn, men i større grad familier. Dette førte til helt andre behov når det gjaldt boliger og velferdstjenester. Sammensetningen av nasjonaliteter var nokså lik som i den forrige fasen, da det først og fremst var familien til de som kom i den første fasen, som søkte om familieinnvandring (Djuve og Friberg 2004:8). I perioden etter innvandringsstoppen var det først og fremst familiegjenforening som var aktuelt. I senere tid har det også blitt vanlig med familieetablering, ved at personen bosatt i Norge finner en partner etter at hun eller han har etablert seg i innvandringslandet (Brochmann 2003:143).

Den tredje bølgen omfattet asylsøkere og flyktninger, og startet på slutten av 1970-tallet. De første gruppene var vietnamesiske båtflyktninger, som kom etter

---

<sup>16</sup> SSB har gått bort fra inndelingen og benytter isteden verdensdelene som standard gruppering, se [ssb.no/innvandring](http://ssb.no/innvandring).

Vietnamkrigen og politisk forfulgte fra Chile, som kom etter kuppet i Chile i 1973. På 80-tallet kom det særlig personer fra Iran og Sri Lanka. Videre på 90-tallet kom det mange fra borgerkrigene på Balkan, og fra Somalia (Djuve og Friberg 2004:8-9). I 2008 kom det flest asylsøkere fra Eritrea, Irak og Afghanistan. Når det gjelder overføringsflyktninger, var de fleste fra Burma, så fulgte Irakere og statsløse palestinere (UDI 2009).

De siste årene har bildet blitt mer sammensatt, og både arbeidsinnvandring, familieinnvandring og flyktninger, preger innvandningsbildet. Fra 1994 åpnet Norge grensene for ufaglært arbeidskraft fra EØS-området og EU-utvidelsen i 2004, førte til økt arbeidsinnvandring, spesielt fra Polen og Baltikum (Friberg 2006:7). I 2008 fikk 105.000 mennesker tillatelse til å oppholde seg i Norge<sup>17</sup>. 68 % av disse fikk tillatelse på bakgrunn av arbeid. 20 % fikk tillatelse på bakgrunn av familiegjeningforening eller familieetablering, og 8 % kom som studenter. 3 % fikk tillatelse på bakgrunn av asylsøknad. Norge tok imot 900 overføringsflyktinger i 2008, som utgjør en knapp prosent (UDI 2009).

### 4.3 Bosettingspolitikk

I dag har IMDi ansvaret for de som skal bosettes, og målet er rask, god og stabil bosetting som fører til kvalifisering, arbeid og utdanning. Bosettingsarbeidet omhandler personer som har fått opphold ut fra en av de følgende tillatelsene (IMDI 2009b:5-6):

- Asyl (jf. utlendingsloven §§ 17 og 18)
- Oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning (jf. Utlendingsloven § 22 fjerde ledd)
- Fornybar oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av asylsøknad, eller kollektiv beskyttelse i

---

<sup>17</sup> Dette vi si alle som fikk innvilget en oppholdstillatelse i 2008. Både personer som fikk sin første oppholdstillatelse og personer som fikk fornyet sin oppholdstillatelse.

massefluktsituasjon (jf. hhv. Utlendingsloven § 8 annet ledd og § 8a)

- Oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt i punktene over (etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd)

IMDi anmoder hvert år kommunene til å ta imot et visst antall flyktninger<sup>18</sup>.

Anmodningen tar utgangspunkt i et beregnet behov gjort av Nasjonalt bosettingsutvalg (NBU), som består av fem representanter fra staten og fire fra kommunene, og administreres av IMDi. Anmodningene blir sendt ut sommer/høst det ene året og gjelder for bosetting påfølgende år (IMDi 2010). Denne oppgaven tar utgangspunkt i anmodningene som ble sendt ut i 2008, og som gjaldt for bosettingsåret 2009. Hvor mange en kommune blir anmodet om å bosette, tar utgangspunkt i kommunens erfaring med bosetting, dets folketall og arbeidsmarked. Å bosette flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene, og de velger selv hvor mange de ønsker å motta. Kommunens vedtak er ikke bindende, og kommunene er ikke forpliktet til faktisk å bosette i tråd med vedtaket (Friberg og Lund 2006:31). Når kommunene bosetter, forplikter de seg til å gi flyktningene tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven. Introduksjonsprogrammet er det viktigste integreringstilbudet for flyktninger. Målet med programmet er å gi dem grunnleggende ferdigheter i norsk språk, innsikt i norsk samfunnsliv og forberede dem på deltakelse i yrkesliv og utdanning (Gran og Scoufia 2005).

#### **4.3.1 Bosettingssituasjonen fram til 2001**

Dagens bosettingssituasjon og -politikk har endret seg stort, i retning mot at det i større grad har blitt en offentlig oppgave. Fram til innvandringsstoppen i 1975 kom det få flyktninger til Norge, de fleste innvandrere kom som arbeidsinnvandrere. Mottakene av flyktninger var sporadiske og dreide seg om krigsflyktninger og overføringsflyktninger via FN. Etter andre verdenskrig var det først og fremst humanitære organisasjoner som tok ansvaret for de flyktningene som kom. I 1953 fikk Det norske Flyktningråd (DnF) ansvaret for flyktningene som kom til landet. På

---

<sup>18</sup> IMDi ble opprettet 1.januar 2006. Før IMDi ble opprettet, hadde UDI ansvar for anmodningene til kommunene.

slutten av 70-tallet økte antall asylsøkere. Fra midten av 70-tallet ble det opprettet egne distriktskontorer under DnF som hadde ansvar for selve bosettingsarbeidet. Fra 1982 ble distriktskontorene nedlagt, og det statlige arbeidet ble overført til Sosialdepartementet som videre opprettet Statens flyktningsekretariat (SFS). På det lokale planet hadde kommunene ansvaret for bosettingen. Fra 1986 skjedde det store endringer i organiseringen av flyktningsarbeidet. Ansvaret for utformingen av innvandringspolitikken, herunder flyktningspolitikken, ble flyttet til Kommunaldepartementet. SFS ble lagt ned og Utlendingsdirektoratet (UDI) ble opprettet i 1988, med seks distriktskontorer for å ivareta det regionale arbeidet (Berg 1996:508-510).

Begynnelsen av 90-tallet var preget av kraftig økning i antall asylsøkere, på grunn av krigen i Bosnia-Hercegovina. Antall bosatte i årene fram til 1994 var mellom 3000-4000 i året, mens det i 1994 ble bosatt 11.600 flyktninger. Fram til 1994 hadde flyktninger kun blitt bosatt fra Trøndelag og sørover, men på grunn av den økende asylstrømmen ble det innført en spredningspolitikk hvor man bosatte i flere kommuner og i alle fylker. Innføring av visumplikt ovenfor Bosnia-Hercegovina og bruk av midlertidig beskyttelse, førte til at antallet flyktninger i landet stabiliserte seg i årene etter. I 1996 og 1997 ble det bosatt under 3000 per år, et lavere antall enn perioden før 1994. I 1999 gikk tallet opp igjen til over 6000 bosatte flyktninger (Berg 1996:508-510, St.meld nr.17 (2000-2001)). Situasjonen rundt årtusenskiftet var rekordlang ventetid for de som skulle bosettes, fordi kommunene tok i mot for få flyktninger (St.meld nr.17 (2000-2001)).

### **4.3.2 Ny bosettingsmodell**

Det har vært store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger, på grunn av for lavt tempo og mangel på bosettingsplasser, som igjen har ført til lang ventetid i asylmottakene. I 2001 bestemte man å innføre en ny modell for bosetting for å bedre situasjonen. Den nye modellen, som ble vedtatt av Stortinget våren 2001, ble iverksatt fra 2002. Fram til den nye modellen ble innført bestemte kommunene selv hvor mange flyktninger de ville bosette, og de satte krav til hvilke grupper mennesker de ønsket å



ta imot. I den nye bosettingsmodellen foreslås det et antall for kommunene, og de velger ikke selv hvilke grupper som skal komme til kommunen, men de kan legge føringer og reservere seg mot noen typer mennesker. Den nye bosettingsmodellen gir kommunene et integreringstilskudd for hver flykting de bosetter. I handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, som kom i forbindelse med statsbudsjettet for 2008, blir integreringstilskuddet presentert som det viktigste enkelttiltaket for å bedre integrering og inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2007).

Integreringstilskuddet utgjør per mai 2010, 574.300 kroner per person, fordelt over 5 år. Integreringstilskuddet skal kompensere for utgifter kommunene har i forbindelse med bosettingen. Kommunen må tilby bolig og introduksjonsprogram, men utover det velger kommunen selv hvordan de disponerer disse pengene. Dette gjør at kommunene kan gå i overskudd, hvis de disponerer pengene godt. Integreringstilskuddet har vært det viktigste økonomiske virkemiddelet overfor bosettings- og integreringsarbeidet i det norske samfunnet fra det ble innført i 1991 og fram til i dag. Det erstattet fire ulike tilskudds- og reduksjonsordninger. Da det ble innført var det på 240.000 kroner over fem år (Brandtzæg m.fl 2006). Integreringstilskuddet er først og fremst en utgiftsdekningsordning. Det skal dekke utgifter kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger i fem år, men det skal også stimulere kommunene til å bosette flyktninger (St.prp. nr.1 (2006-2007)).

NBU beregner bosettingsbehovet, mens IMDi sender ut anmodninger til de kommunene de ønsker at skal bosette flyktninger. NBU har ansvar for å fastsette vedtak for kommunene for det kommende året innen 15.juni. De skal vurdere kriterier for fordeling mellom regioner og fylker, og fordele etter de satte kriteriene. Utvalget består av representanter fra staten og kommunesektoren, og ledes av IMDi. Målet for bosettingspolitikken er at ingen skal vente i asylmottak mer enn 6 måneder etter at vedtak er fattet (IMDi 2010). NBU har bidratt til bedre oversikt over bosettingsbehovet og bedre rutiner for å fastsette kvoter. Kommunenes deltakelse i utvalget har ført til større legitimitet og oppslutning om målene i bosettingsarbeidet. Man har blitt mer selektiv i forhold til hvilke kommuner man ber om å bosette

flyktninger enn tidligere. Bosettingen har blitt mer sentralisert da det øker sannsynligheten for at flyktningene finner seg arbeid og tar utdanning, som igjen fører til at de blir boende. Den nye bosettingsmodellen har ført til mer samsvar mellom behov, anmodning, vedtak og faktisk bosatte (Friberg og Lund 2006:32).

Selv etter den nye bosettingsmodellen har IMDi aldri klart å få nok vedtaks plasser og dette har ført til svært lang ventetid fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Dette skjedde selv om den nye bosettingsmodellen falt sammen med en periode med en nedgang i bosettingsbehovet. Det er fortsatt frivillig for kommunene å bosette og de har mulighet til å reservere seg mot noen grupper flyktninger. Kun 15 % har benyttet reserveringsmuligheten, men hovedandelen av flyktningskonsulentene mener allikevel at de har innflytelse over hvilke flyktninger som skal bosettes. En viktig målsetting for den nye bosettingsmodellen var å øke stabiliteten i bosettingen og redusere sekundærflytting. Den obligatoriske introduksjonsordningen har bidratt til å redusere sekundærflytting i noen grad, da retten til deltakelse kun gjelder i den første kommunen (IMDi 2009a).

Det har i flere undersøkelser blitt påpekt utfordringer og forbedringspotensial, med den nye modellen. En undersøkelse utført av Ibenholt og Bakli (2009) har påpekt at det ikke ligger noen forpliktelse hos staten, om å faktisk tilby kommunen det antallet flyktninger kommunen har fattet vedtak om å ta imot. Dette fører til dårlig forutsigbarhet for kommunene, da de kun mottar integreringstilskudd for de som faktisk blir bosatt. Dette fører til at det kan oppstå betydelige svingninger i kommunens inntekter (ECON 2000). En annen utfordring er at kommunene fatter vedtaket for sent. Mange kommuner overskrider fristen for tilbakemelding til IMDi med uker og måneder. En grunn til dette er at mange venter til statsbudsjettet foreligger. At kommunene bruker lang tid på å svare på anmodningen fører til lite forutsigbarhet for IMDi (Statskonsult 2006).

Bosettingsbehovet nådde en topp i 2002, da antall som skulle bosettes oversteg 8000 personer. Etter dette har behovet gått nedover, før det gikk opp igjen i 2008. Jeg vil under presentere situasjonen for anmodningsåret 2008.

### 4.3.3 Bosettingssituasjonen 2008

Etter en kraftig økning i antall asylsøknader og innvilgelser i 2002, gikk antallet ned de neste årene. Men i 2008 opplevde UDI en kraftig økning i antall asylsøkere og innvilgelser igjen, noe som førte til at mange flere skulle bosettes i 2009. Det var behov for å bosette rundt dobbelt så mange som året før, noe som førte til at flere kommuner fikk anmodning fra IMDi, og en del kommuner ble anmodet om å ta imot flere flyktninger enn tidligere (IMDi 2009a:47).

Bosettingsbehovet for 2009 var anslått å være på hele 8200 personer, som var 3000 flere enn i 2008. Dette var det høyeste antallet siden 1994, hvor 11.000 personer ble bosatt. Dette førte til et behov for en økning av antall bosettingsplasser for 2009.

IMDi inviterte dermed kommunen til et samarbeid for å få bosatt alle disse. De viste til den nasjonale dugnaden som ble gjort i 1994, og at man igjen hadde behov for en slik nasjonal dugnad. Daværende arbeids- og inkluderingsminister, Dag Terje Andersen skrev sommeren 2008 et avisinnlegg sammen med styreleder i KS, Halvdan Skard, hvor de viste til en felles dugnad for flyktninger. Man viste til at dette ikke bare var en politisk oppgave, men en oppgave for hele befolkningen. *”Vi står overfor en stor utfordring. Den krever at alle tar sin del av ansvaret til beste for fellesskapet”*. (Andersen og Skard 2008).

15. september 2008 sendte Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ut brev til 291 kommuner med forespørsel om å ta imot til sammen 8000 nye innbyggere i 2009 (IMDi 2008). Antall personer hver kommune ble forespurt om å ta imot, var fordelt etter samme fordelingsnøkkel som tidligere, men det førte til at de ulike kommunene ble forespurt om å ta imot flere enn tidligere. Også en del kommuner som de siste årene ikke har blitt bedt om å bosette flyktninger, ble forespurt. Det ble en slags unntakstilstand, hvor man gikk bort fra sentralisering som prinsipp og ikke var like selektive som tidligere på hvilke kommuner man anmodet. Mange kommuner som hadde gjort en avtale med IMDi om flerårige mottak fikk nå en tilleggsanmodning, på grunn av den pressede situasjonen. Man ba kommunen opprettholde det allerede avtalte antallet, men også ta imot et tilleggsantall for 2009.

Integreringstilskuddet ble oppjustert i revidert nasjonalbudsjett i mai 2008. Det ble økt med 19.000 for hver flyktning, slik at det til sammen utgjorde 515.000 kroner over fem år. De nye satsene gjaldt fra 01.07.08. Begrunnelsen for å styrke integreringstilskuddet var å stimulere kommunene til å motta flere flyktninger enn tidligere, da behovet for bosettingsplasser var stort. Daværende Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen, hevdet at integreringstilskuddet var et av de mest sentrale tiltakene for å sikre at flyktninger raskt kommer i en kommune og dermed kan ta fatt på sitt nye liv i Norge (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008). I budsjettet for 2009 ble integreringstilskuddet styrket med 125 millioner kroner i forhold til saldert budsjett for 2008. Fra 01.01.09 utgjorde dermed integreringstilskuddet 551.500, per person, fordelt over 5 år. Begrunnelsen for økningen var at det var viktig at man holdt oppe takten og kvaliteten i bosettingsarbeidet, i perioder med høyt press (IMDi 2008).

# 5 Empiri

## 5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere det empiriske materialet som analysen vil ta utgangspunkt i. Først vil jeg presentere tabeller med informasjon om anmodning og vedtak, og nøkkelopplysninger for mine caser. Det empiriske materialet for denne oppgaven består av rådmannens innstilling til kommunestyret og kommunestyredebuttene om bosetting av flyktninger. Jeg vil gjennomgå en kommune om gangen. Først vil jeg presentere bakgrunnsinformasjon om kommunen, før det vil være en gjennomgang av argumentene i rådmannens innstilling. Hoveddelen av empirien vil bestå av en gjennomgang av argumentene fra kommunestyredebuttene, hvor jeg vil viser til sitater som illustrerer debattene.<sup>19</sup> Jeg vil først presentere de fire kommunene som har fulgt opp IMDIs anmodning, så de fire kommunene som ikke har fulgt anmodningen. Tilslutt vil jeg presentere en oppsummeringstabell over debattene, og de viktigste argumentene fra debattene. Kildehenvisninger i dette kapittelet vil, av praktiske hensyn, presenteres i fotnoter.

---

<sup>19</sup> Dette vil være direkte sitater, så det kan være språklige feil i sitatene.

**Tabell 5.1: Oversikt anmodning og vedtak<sup>20</sup>**

		Anmodning fra IMDi	Rådmannens innstilling	Vedtak i kommunestyret	Differanse <sup>21</sup>	Vedtak i forhold til innbyggertall <sup>22</sup>
<b>Positive</b>	<b>Skien</b>	130	130	130	0	0,25 %
	<b>Porsgrunn</b>	50	50	50	0	0,15 %
	<b>Sande</b>	15	15	15	0	0,18 %
	<b>Hol</b>	10	0	10	0	0,23 %
<b>Restriktive</b>	<b>Drammen</b>	120	75	75	-45	0,12 %
	<b>Tønsberg</b>	50	30	30	-20	0,08 %
	<b>Re</b>	25	15	15	-10	0,18 %
	<b>Sund</b>	25	0	0	-25	0 %

Tabellen viser at de fire positive kommunene sa ja til å ta imot det de ble anmodet fra IMDi, mens tre av de restriktive kommunene gikk inn for ta imot færre enn de ble anmodet, mens en ikke tok imot i det hele tatt. De fire restriktive kommunenes kutt, utgjorde til sammen 100 bosettingsplasser. Til sammen var disse fire kommunene anmodet om å bosette 220, men resultatet av kommunestyrevedtakene var at dette nesten ble halvert, til 120 bosettingsplasser.

Skien er den kommunen i denne oppgaven, som tar imot flest flyktninger i absolutte tall og i forhold til folketall. Drammen er den kommunen som har flest innbyggere, men de ble ikke anmodet om flest, og tar imot få i forhold til innbyggertall. Porsgrunn og Tønsberg har ca like mange innbyggere, og de ble anmodet om det samme antallet av IMDi, men Tønsberg valgt å gå imot anmodningen. Tønsberg tar imot færrest flyktninger i forhold til folketall, hvis man ser bort fra Sund som ikke tar imot i det hele tatt. Sande og Re har ca like mange innbyggere, men Re ble anmodet om å ta imot 10 flere flyktninger enn Sande, og kommunene endte dermed opp med å gå inn for å ta

<sup>20</sup> Tallene har jeg fått fra Jone Håland, IMDi Vest.

<sup>21</sup> Differansen mellom IMDis anmodning og vedtak i kommunestyret.

<sup>22</sup> Kommunenes innbyggertall blir presentert i tabell 5.2.

imot like mange flyktninger. Sund ble anmodet om å ta imot 25 flyktninger, noe som er ganske mye i forhold til innbyggertall. Sande som har flere innbyggere enn Sund, ble kun anmodet å ta imot 15, som var 10 færre enn Sund.

I alle de fire positive kommunene gikk kommunestyret inn for IMDi's anmodning. I Hol valgte administrasjonen å gå imot IMDi's anmodning, og anbefalte kommunestyret å ikke bosette noen flyktninger i 2009. Kommunestyret gikk imot administrasjonens innstilling, og inn for IMDi's anmodning. I de fire restriktive kommunene gikk administrasjonen inn for et lavere antall enn IMDi hadde anmodet kommunene om. I alle de fire kommunene fulgte kommunestyret rådmannens innstilling.

**Tabell 5.2: Sentrale trekk ved kommunene<sup>23</sup>**

		Innbyggertall	Andel innvandrere	Andel ikke-vestlige innvandrere	Andel Frp	Ordfører	Driftsresultat <sup>24</sup>
<b>Positive</b>	<b>Skien</b>	51.359	9,60 %	7,80 %	25,10 %	Ap	-2,40 %
	<b>Porsgrunn</b>	34.377	7,90 %	5,90 %	27,40 %	Ap	-8,80 %
	<b>Sande</b>	8.214	6,90 %	4,40 %	21,10 %	Ap	2,20 %
	<b>Hol</b>	4.430	9,70 %	4,00 %	25 %	Ap	13,50 %
<b>Restriktive</b>	<b>Drammen</b>	61.405	18,90 %	16,50 %	17,60 %	Høyre	-1,40 %
	<b>Tønsberg</b>	38.914	8,70 %	6,40 %	28,90 %	Høyre	-4,00 %
	<b>Re</b>	8.527	6 %	4,30 %	20,80 %	Sp	-7,30 %
	<b>Sund</b>	5.899	7,20 %	4,70 %	18,20 %	Høyre	2,30 %
	<b>Lands-gj.snitt</b>	11.298	9,60 %	7,20 %	17,50 %	<sup>25</sup>	-0,10 %

Tabellen viser først de fire positive kommunene, så de fire restriktive og til slutt landsgjennomsnittet. Innbyggertallet i kommunene varierer fra 4400 til 61.000, dette er bevisst, da jeg ønsket å se på små og store kommuner. Andel innvandrere i kommunen er ganske likt, med unntak av Drammen, som har en langt høyere

<sup>23</sup> Alle nøkkeltall (Innbyggertall, andel innvandrere, politisk fordeling, driftsresultat) i dette kapittelet er hentet fra Statistisk sentralbyrå ([ssb.no/kommunefakta](http://ssb.no/kommunefakta)). Innbyggertall er per.1.1.2010, andel Frp er fra kommunevalget 2007, mens resten av tallene er fra 2008.

<sup>24</sup> Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene.

<sup>25</sup> Partiet som har flest ordførere i Norge er Ap. Deretter følger Sp og Høyre.



innvandrерandel, både når det gjelder alle typer innvandrere og kun ikke-vestlige innvandrere. Re har den laveste andelen innvandrere, mens Hol har den laveste andelen ikke-vestlige innvandrere. Andel Frp er nokså lik i alle kommuner<sup>26</sup> og varierer fra 17 % til nesten 29 %, hvor Drammen har den laveste andelen Frp og Tønsberg har den høyeste. Alle kommunene har høyere Frp-oppslutning enn landsgjennomsnittet. Når det gjelder ordførere, ser man en tydeligere inndeling. I de positive kommunene er alle ordførerne fra Ap, mens i de negative kommunene kommer tre av ordførerne fra Høyre og en fra Sp. Når det gjelder driftsresultat, har tre kommuner positivt driftsresultat og fem kommuner har negativt driftsresultat.

### 5.1.1 Gjennomgangen av kommunene<sup>27</sup>

Videre i kapittelet vil jeg gjennomgå hver kommune for seg. Først vil jeg presentere de positive kommunene, fra den med flest innbyggere, til den med færrest innbyggere. Så vil jeg gjennomgå de restriktive kommunene på samme måte. Jeg vil først se på bakgrunnsinformasjon om kommunene, som blant annet geografisk plassering, innbyggertall, andel innvandrere, politisk organisering og organisering av flyktningarbeidet i kommunen. Den informasjonen jeg har tatt med, mener jeg kan påvirke argumentasjon og videre villigheten til å ta imot flyktninger. En del av denne informasjonen ble presentert i tabell 5.2.

I *rådmannens innstilling* vil jeg presentere hva IMDi har anmodet kommunen om. En oversikt over IMDis anmodninger og kommunenes vedtak, ble presentert i tabell 5.1. Videre vil jeg presentere administrasjonens vurderinger og deres innstilling til kommunestyret. Alle opplysninger her vil være hentet fra kommunens sakspapirer. I *kommunestyredebatten* vil jeg først presentere vedtaket kommune ender opp med, hvor lenge debatten varte, hvor mange og hvilke partier som uttalte seg. Disse opplysningene vil oppsummeres i tabell 5.3. Videre vil jeg presentere hvordan de ulike representantene argumenterer, og vise til sitater fra debattene. Alle opplysninger her vil ta utgangspunkt i lydopptaket fra kommunestyredebatten.

---

<sup>26</sup> På landsbasis varierer Frps oppslutning fra 0 % til 49 %.

## 5.2 Skien kommune

### 5.2.1 Bakgrunn

Skien kommune er lokalisert i Telemark og er den største kommunen i fylket. Av kommunens 51.359 innbyggere har 9,6 % innvandrerbakgrunn, og 7,8 % er ikke-vestlige innvandrere. I 2008 var det en befolkningsvekst på 495 personer i kommunen. Kommunen har et negativt driftsresultat for 2008. Ordføreren kommer fra Ap, som er det største partiet i med 38,5 % av representantene. Frp er det nest største partiet med 25,1 %. Skien har tatt imot gjennomsnittlig 100 flyktninger per år mellom 2000-2006. I 2007 gjorde kommunen et vedtak om at de skulle bosette 75 per år, i en fireårsperiode. Mottaks- og integreringsarbeidet har vært organisert i en egen introduksjonsenhet, underlagt helse- og sosialsjefen. Enheten har hatt en egen enhetsleder og har bestått av et team for mottak/bosetting og et team for undervisning, med til sammen 21 ansatte. Etter det ble opprettet NAV kontor in kommunen, i 2009 ble ansvaret for bosetting av flyktninger flyttet dit, i et eget flyktningsteam, med 11 ansatte<sup>28</sup>.

### 5.2.2 Rådmannens innstilling<sup>29</sup>

IMDi har anmodet Skien kommune om å bosette 130 flyktninger i 2009, inkludert 10 enslige mindreårige asylsøkere. Kommunen hadde inngått en avtale med IMDi om å bosette 75 personer per år, i perioden 2008-2011. På grunn av det økte behovet for bosetting, har IMDi bedt Skien ta en økning på 55 personer. Rådmannen anbefaler i sin innstilling å imøtekomme anmodningen fra IMDi. Han viser til at alle enheter i kommunen har svart at de er positive til en økning, gitt at de får økte ressurser. Administrasjonen foreslår dermed å opprette toårige engasjementstillinger, men at utgiftene til dette skal ikke overstige de økte inntektene. Rådmannen legger vekt på at en økning i antall bosettinger, innebærer at man må finne gode løsninger på manglende

---

<sup>28</sup> Opplysninger knyttet til organiseringen av flyktningsarbeidet, har jeg fått ved direkte kontakt, med kommunene.

<sup>29</sup> Kilde: Skien kommune 2008.

boliger, både på kort og lang sikt. Som en del av vurderingen, er det tatt med at økningen kan få en positiv innvirkning på kommunens fremtidige behov for arbeidskraft.

Rådmannen ser allikevel store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger. Han mener at boliger er en stor utfordring, ved at det de siste årene er bygget mange svært kostbare byggeprosjekter, som har ført til stor etterspørsel etter rimelige leieboliger og borettslagsleiligheter. Videre viser han til at mange av flyktningene som har kommet til Norge, har lite utdanning og mange har store læringsutfordringer. Han mener de må møte disse utfordringene gjennom å øke bruken av morsmåslærere, selv om dette vil føre til økte utgifter. Konklusjonen i rådmannens innstilling er at de positive effektene er større enn de negative, og at administrasjonen dermed går inn for å bosette 130 flyktninger i 2009.

### **5.2.3 Kommunestyredebatten<sup>30</sup>**

På kommunestyremøtet 12/12-08 gikk kommunestyret inn for rådmannens innstilling og IMDis anmodning, om å bosette 130 flyktninger. Kommunestyredebatten varte i 47 minutter og hadde 20 innlegg. Av de representerte partiene i kommunestyret uttalte syv seg. Dette var Høyre, Frp, SV, Krf, Ap og Venstre. Rødt var det eneste partiet som ikke uttalte seg.

*Rådmannen* startet møtet med noen avklaringer i forhold til saksutredningen. Han mener at det er liten sannsynlighet for at en økning av antall flyktninger, vil føre til at kommunens utgifter øker. *Høyre* mener at all kommunale enheter må spare det kommende året, da man er i en vanskelig økonomisk situasjon, og dermed har man ikke mulighet til å bosette 130. De viser også til at regjeringen fører en liberal innvandringspolitikk, som igjen fører til at antallet som skal bosettes, økes.

---

<sup>30</sup> Kilde: Skien kommunestyre 2008.

*”Vi er samtidig opptatt av at kommunen skal ta vår del av ansvaret når det gjelder den flyktningstrømmen vi ser nå har ankommet landet, blant annet som følge av en mer liberal flyktningsspolitikk, ledet an av den rød-grønne-regjeringen.”* Kommunestyrerepresentant (Høyre)

*Frp* viser til at opprettelsen av NAV-kontor og asylmottak i kommunen, medfører kostnader og tar ressurser, som fører til at man ikke har mulighet til å bosette så mange flyktninger som IMDi foreslår. Representanten hevder også at det ikke vises til økonomisk dekning, for de forslagene som er fremlagt. *SV* minner på at antallet flyktninger svinger ut fra krig og katastrofer, og dette kan man ikke regulere. Det hevdes at byen trenger barn og unge, og at fylket er i ferd med å forgubbes. Videre hevder de at pengene man får fra staten strekker til, og at økonomi derfor ikke bør være et argument. Pengene kan blant annet brukes til integreringstiltak for andre enn dem det egentlig dekker.

*”Vi kan tilby godt integrasjonsarbeid gjennom flyktningkvotene vi tar imot, for alle som er innvandrere i vår kommune.”* Kommunestyrerepresentant (SV)

*Krf* mener at de som får opphold i landet, har kommunen forpliktelser ovenfor. Videre hevder de at dagens innvandringspolitikk ikke er særlig liberal.

*”Og når Frp er fornøyd med regjeringens innvandringspolitikk, så fører ikke Norge lenger en liberal innvandringspolitikk”.* Kommunestyrerepresentant (Krf)

*Ap* mener at de blir flau av nivået på deler av debatten, da disse menneskene ikke kommer hit fordi de har lyst, men på grunn av nød. Videre vises det til at man tidligere har klart å bygge opp overskudd, og at man derfor bør klare dette i fremtiden også. *Sp* viser også til at dette er mennesker i nød, og at de blir skremt over at man hele tiden mistenkeliggjør denne gruppa. *Høyre* mener problemet er mangel på penger fra den rød-grønne regjeringen. *Venstre* viser til at selv om det er ille at folk er i nød, er økonomien det viktigste. Og man må vurdere om man kan presse staten til en høyere sats. Men de ønsker uansett å ta imot flyktninger til kommunen.

## 5.3 Porsgrunn kommune

### 5.3.1 Bakgrunn

*Porsgrunn* kommune er lokalisert i Telemark og er den nest største kommunen i fylket etter Skien. Kommunen har 34.377 innbyggere, hvor 7,9 % har innvandrerbakgrunn og 5,9 % er ikke-vestlige innvandrere. I 2008 opplevde kommunen en befolkningsvekst på 191 personer og et sterkt negativt driftsresultat. Ordføreren kommer fra Ap, som er det største partiet i kommunen med 39,3 %. Frp er det nest største partiet i kommunestyret, med 27,4 %. Ingen andre partier har mer enn 9 % oppslutning.

### 5.3.2 Rådmannens innstilling<sup>31</sup>

Porsgrunn har blitt anmodet å bosette 50 flyktninger i 2009, som vil si en økning på 15 personer fra året før. Kommunen har ikke inngått noen intensjonsavtale med IMDi, og vedtak gjøres årlig ved behandling i kommunestyret. Rådmannens innstilling fokuserer på utfordringer knyttet til boliger. Kommunen har rundt 130 leiligheter årlig, som fraflyttes og tildeles personer som oppfyller kommunens retningslinjer. Men per oktober 2008, stod 70 husstander på venteliste for å få tildelt kommunal utleiebolig. Kommunen er dermed nødt til å fremskaffe flere boliger hvis de skal bosette 50 flyktninger i 2009. Deres praksis på dette er å kjøpe leiligheter i borettslag, med støtte fra husbanken for kjøp av boliger til vanskeligstilte, og dette ønsker de å fortsette med.

Administrasjonen i kommunen mener at økt bosetting kan løses innenfor eksisterende rammer for 2009, ved bruk av restmidler fra tidligere år. Rådmannens samlede vurdering er at kommunen har mulighet til å bosette 50 flyktninger i 2009.

### 5.3.3 Kommunestyredebatten<sup>32</sup>

På kommunestyremøtet 6/11-08 gikk kommunestyret i Porsgrunn inn for å bosette 50 flyktninger, i tråd med IMDis anmodning og rådmannens innstilling.

Kommunestyredebatten om bosetting av flyktninger varte i 46 minutter og hadde til

---

<sup>31</sup> Kilde: Porsgrunn kommune 2008.

<sup>32</sup> Kilde: Porsgrunn kommunestyre 2008.

sammen 14 innlegg. Representerte partier som uttalte seg var Krf, Venstre, SV, Frp, Ap og Bylista. Partiene som ikke uttalte seg var Rødt, Sp og Høyre.

*Krf* mener kommunen må si ja til denne utfordringen fra IMDi, da dette gjelder mennesker på flukt. Det er flere som skal bosettes på landsbasis, og det er kommunene som blir utfordret, og denne utfordringen mener representanten at kommunen bør ta. Men samtidig viser de til at det er store utfordringer med å bosette flyktninger, og at mange bosatte flyktninger går på sosialhjelp.

*”Vi må ikke være blåøyde å tro at det å bosette 50 flyktninger er enkelt for oss. Vi vil oppleve utfordringer i forhold til bolig, jobb og sosialhjelp.”* Kommunestyrerepresentant (Krf)

Venstre ønsker å følge anmodningen og gir honnør til administrasjonen som har klart å finne midler til å bosette 50 flyktninger, i tråd med oppfordringen fra statlige myndigheter.

*”Når kommunen nå har greid det, så føler jeg at kommunen har ikke bare greid å bruke hodet, men hjertet, og har vært villige til å åpne lommeboka”.* Kommunestyrerepresentant (V)

SV hevder at de har kjempet lenge for denne saken, da det vil avhjelpe situasjonen på asylmottakene og gi flyktningene en mulighet til en bedre tilværelse. Fokuserer på at kommunen trenger flyktninger og at disse må bli mottatt på en god måte, både av det offentlige, men også i arbeidsliv, lag og foreninger. *Frp* mener administrasjonen har gjort en god jobb når det gjelder integrering i kommunen. De gode resultatene viser at det å legge seg på et overkommelig nivå er bra. Det mener at det har blitt en konkurranse om hvem som kan bosette flest, og mener at det ikke blir bedre integrasjon, hvis man øker antallet. Representanten mener at kommunen ikke har økonomi til å bosette så mange.

*”Og da synes jeg det blir litt lettvent, å hive seg på en konkurranse om hvem som kan forslå det høyeste tallet. Man må ha økonomi til det”.* Kommunestyrerepresentant (Frp)

Ap minner om at Norge er verdens beste land og bo i, og at man derfor bør ta sin del av ansvaret. *Bylista* mener at man ikke kan unngå å se baksiden ved å bosette

flyktninger. Mener de ikke kan vite hva slags mennesker de tar imot, da det finnes mange krigsforbrytere som lever i Norge. Mener også at ikke alle ønsker å bli integrert. *Ap* minner om at personene som skal bosettes allerede er i Norge, og spør om det er bedre å sitte i mottak enn å komme ut i kommunene. *Venstre* mener det er rart at *Frp* skryter av administrasjonen, men samtidig ikke vil følge deres anbefalinger. *Frp* hevder at det er de økonomiske ressursene som er avsatt til formålet som gjør at de ender på 35 og ikke 50. *Krf* mener at vi deler lite med andre som lever et vanskelig liv, utenfor Norge.

## 5.4 Sande kommune

### 5.4.1 Bakgrunn

*Sande* kommune har 8214 innbyggere, hvor 4,4 % er ikke-vestlige innvandrere, mens total innvandrersandel er 6,9 %. Kommunene hadde en befolkningstilvekst på 215 personer i 2008 og et positivt driftsresultat. Sande er lokalisert nord i Vestfold. Beliggenheten gir, som nabokommunen Drammen, muligheter for pendling både til Drammen og Oslo. Det største partiet i kommunen er *Ap* med 46,6 % og ordføreren kommer fra *Ap*. *Frp* er det nest største partiet med 21,1 %. Flyktningsarbeidet i kommunen er organisert under NAV kontoret.

### 5.4.2 Rådmannens innstilling<sup>33</sup>

*Sande* kommune hadde vedtatt å bosette 10 flyktninger per år, i perioden 2008-2010. På grunn av det økte presset i 2008, ble Sande forspurt å bosette 5 ekstra og dermed ta imot 15 flyktninger i 2009. Rådmannen viser til, at det er et nasjonalt og et kommunalt ansvar å ta imot flyktninger. Det blir hevdet at kommunen har opparbeidet seg kompetanse innen de ulike fagområdene som har kontakt med flyktninger, og rapporter fra kommunen viser at de fleste flyktingene går videre i opplæring eller

---

<sup>33</sup> Kilde: Sande kommune 2008.

arbeid etter at introduksjonsarbeidet er ferdig. Den totale situasjonen viser at det ikke er noen hinder for å øke til 15 personer, som IMDi ber om. Blant annet fordi boligsituasjonen for 2009 og 2010 blir betraktet som bedre enn på lenge, på grunn av sirkulasjon i kommunale boliger, bedre utleiemarked, og mulighet for bygging. Rådmannen hevder at bosetting av 15 flyktninger i 2009 vil være mulig å dekke gjennom dagens eide og leide boligmasse og går dermed inn for å bosette 15 flyktninger i 2009 (Sande kommune 2008).

### 5.4.3 Kommunestyredebatten<sup>34</sup>

På kommunestyremøtet 10/12-08 vedtok kommunestyret å bosette 15 flyktninger, i tråd med rådmannens innstilling og IMDis anmodning. Kommunestyredebatten varte i 19 minutter og hadde 8 innlegg. Av de representerte partiene uttalte Frp, Høyre, Ap, Krf og Venstre seg, mens SV og Sp ikke uttalte seg.

*Frp* mener de bør holde på vedtaket om 10 flyktninger. Ved forrige debatt var utfordringen boliger, og de hevder at dette ikke kan ha endret seg. *Høyre* er enig med Frp, og mener at den økonomiske situasjonen ikke har endret seg og at man dermed bør beholde vedtaket om 10. *Ap* mener man bør motta med glede, da flyktninger er en berikelse for kommunen. Fokuserer på at det er viktig at man respekterer kulturen til de som kommer og hevder at de som allerede har kommet, har beriket dem med sin kultur. Mener at man ikke skal bekymre seg for utgiftene, da kommunen blir tilført penger. Ved å bygge boliger gir man hjem til flyktninger og arbeid til de som bor i kommunen.

*”Sande Ap mottar de her med glede (...) Det er et paradoks at det er finanskrisen som setter oss i stand til å leie og til å bygge leiligheter, til mennesker som har flyktet fra sitt land, kommet til Norge, til et asylmottak og nå venter og venter på et hjem og et liv. Vi i Sande vil gi dem begge deler og det skal være en god og trygg bygd å bo i.”*

Kommunestyrerepresentant (Ap)

---

<sup>34</sup> Kilde: Sande kommunestyre 2008.



*Frp* mener ikke det er mennesker de skal ta stilling til, men boliger og økonomi.

Representanten mener at *Frp* er opptatt av å ha respekt for de som kommer, og mener at respekten må gjenspeiles i å ha et langt perspektiv og ikke ta imot flere enn man kan integrere. Mener det er viktigere å ta imot de som kommer på en ordentlig måte.

*”Vi i Frp er ikke noe mindre opptatt av respekt for andre mennesker. Tvert imot, vi mener at den respekten må gjenspeiles i at de vi tar i mot, de skal vi ta imot på et skikkelig og ordentlig vis.”* Kommunestyrerepresentant (*Frp*)

*Krf* mener *Frp* er veldig tekniske, da det tross alt er mennesker det er snakk om. De mener vi ikke deler nok av godene her i landet, men at de nå har mulighet til å gjøre dette. *Ap* mener det er mindre respektfullt å la dem sitte i asylmottak og at kommunen dermed bør anstrenge seg for å ta imot noen ekstra. *Frp* mener at fokuset ikke skal være den internasjonale, men den lokale konteksten. De mener at kommunestyret må fokusere på hva som er best for Sande kommune, og viser igjen til at kapasiteten i kommunen er ikke endret forrige vedtak.

*”På de tre månedene som har gått siden det vedtaket er det ikke så store endringer som har skjedd i kommuneøkonomien, i kapasiteten til kommunen eller administrasjonen som skal ta imot og integrere disse menneskene”.* Kommunestyrerepresentant (*Frp*)

*Ap* mener man bør stole på administrasjonen, når de hevder at de har funnet boliger. *Venstre* mener det at kommunen bør greie 5 ekstra flyktninger, da de mener det står bedre til i Sande enn i mange andre kommuner.

## **5.5 Hol kommune**

### **5.5.1 Bakgrunn**

*Hol* kommune har 4430 innbyggere hvor 9,7 % har innvandrerbakgrunn, men i motsetning til de andre kommunene, er hovedandelen av disse vestlige innvandrere. Befolkningsveksten var på -8 personer i 2008 og *Hol* er dermed den eneste kommunen

i denne oppgaven, som har hatt en negativ folketilvekst. Kommunen hadde et svært positivt driftsresultat i 2008. Ordføreren kommer fra Ap som er det største partiet med 30,1 %. Frp er det nest største partiet med 25 %. Hol kommunene er lokalisert nord i Buskerud, med Geilo som kommunesentrum. I kommunen er det to personer som jobber med flyktningsarbeidet, som er organisert under NAV

### 5.5.2 Rådmannens innstilling<sup>35</sup>

Med bakgrunn i det økte behovet for bosetting har IMDi har anmodet Hol kommune om å ta imot 30 flyktninger, i perioden 2009-2011, som vil si 10 flyktninger per år. Kommunestyret behandlet anmodningen i mai 2008 og mente da at de ikke kunne imøtekomme anmodningen, de ville kun ta imot flyktninger når det ble aktuelt gjennom familiegjenforening. Saken ble behandlet på nytt høsten 08 og det er denne behandlingen jeg vil gjennomgå. Rådmannen viste i sin innstilling til at det er mange som sitter lenge i mottak og venter på bosetting. Kommunen har tidligere tatt imot kvoteflyktninger fra Burma, og administrasjonen mener det ville vært ønskelig med en familie fra samme folkegruppe for å skape et miljø for disse. Samtidig har kommunen problemer med å skaffe boliger, særlig i Geilo sentrum. Hvis flyktingene hadde fått tilskudd til førerkort, vil det være enklere å bosette flyktinger i distriktene. Rådmannen viser også til Husbankens tilskuddsordninger til kjøp og bygging av boliger.

Administrasjonen presenterer tre alternativer de har vurdert: 1) *Ikke imøtekomme anmodningen og ta imot flyktninger når det blir aktuelt i forhold til familiegjenforening*, i tråd med vedtaket fra mai. 2) *Imøtekomme anmodningen å ta imot 30 flyktninger i perioden 2009-2011*. 3) *Ta imot 10 flyktninger i 2009 og vurdere mottak for 2010 og 2011, høsten 2009*. Konklusjonen i rådmannens innstilling var å gå inn for alternativ 1, *Ikke imøtekomme anmodningen fra IMDi*.

I formannskapet fremmet en representant fra Frp forslag om å gå inn for alternativ 3, *Møte anmodningen og ta imot 10 flyktninger i 2009, men vurdere bosettingen for 2010 og 2011, høsten 2009*. Ordføreren (Ap) fremmet et tilleggsforslag om å ta imot

---

<sup>35</sup> Kilde: Hol kommune 2008.

kvoteflyktninger fra Burma, for å skape et miljø for denne folkegruppen i kommunen, som også ble nevnt i saksutredningen. Begge forslagene ble enstemmig vedtatt.

### 5.5.3 Kommunestyredebatten<sup>36</sup>

På kommunestyremøtet 18/12-08 ble det enstemmig vedtatt å bosette 10 flyktninger i 2009. Dette var i tråd med formannskapets innstilling, men ikke rådmannens innstilling. IMDi ønsket at kommunen skulle ta imot 10 flyktninger hvert år de neste tre årene. Kommunestyret gikk inn for å bosette 10 flyktninger i 2009, men at mottak for 2010 og 2011 skulle vurderes på et senere tidspunkt. I tillegg ble det vedtatt at rådmannen skulle iverksette en langsiktig planlegging, med tanke på tilrettelegging for bosetting av flyktninger. Kommunestyredebatten varte i 17 minutter og hadde 7 innlegg. Av de representerte partiene uttalte Ap, SV, Sp, Frp og Høyre seg. Venstre var det eneste partiet som ikke uttalte seg.

*Ap* viser til partiets flyktningpolitikk, og mener at Norge har en klar forpliktelse til å ta imot flyktninger. Representanten hevder at flere nordmenn er positive til innvandrere enn tidligere. Hun er positivt overrasket over Frps forslag om å gå inn for bosetting. *SV* kritiserer den negative innstillingen fra rådmannen og mener at man må ha en mer langsiktig planlegging når det gjelder bosetting. Representanten viser til at det finnes gode tilskuddsordninger til boligbygging, men at man da må være mer fremsynt.

*”Det kan virke litt som om anmodningen om bosetting av flyktninger, skjer litt som julekvelden på kjerringa hver gang.”* Kommunestyrerepresentant (SV)

*Rådmannen* forklarer at rådmannens innstilling er i tråd med vedtak som ble gjort i kommunestyret i mai, og at administrasjonen har prøvd å følge opp dette vedtaket. *Sp* minner om at de har gått inn for å øke folketallet i kommunen, men mener at det er viktig at de vedtakene som blir gjort, har rot i virkeligheten. Man må ha boliger nok, til så mange som man går inn for å bosette. *Frp* sier at mange sikkert var overraska over

---

<sup>36</sup> Kilde: Hol kommunestyre 2008.

at Frp gikk inn for å ta imot 10 flyktninger, men de mener at folk som er i nød skal man ta imot. Men det legges vekt på at man ikke ønsker ”lykkejegere”.

*”Jeg tror at vi alle skal innse at folk som er i nød, har Hol kommune en rett og en plikt til å ta seg av. Det går et klart skille mellom de som kommer fordi nøden bringer dem hit, og alle de som kommer for å søke lykken her. Kommunestyrerepresentant (Frp)*

## **5.6 Drammen kommune**

### **5.6.1 Bakgrunn**

*Drammen* kommune har 61.405 innbyggere og er dermed landets tiende største kommune. 18,9 % av kommunens innbyggere har innvandrerbakgrunn og er etter Oslo, den kommunen med størst andel innvandrere. 16,5 % av innbyggerne har ikke-vestlig bakgrunn. Kommunen ligger i Buskerud, i pendleravstand til Oslo. Kommunen hadde i 2008 en befolkningsvekst på 1260 personer. Driftresultatet for 2008 var negativt. Ordføreren i kommunen representerer Høyre som er det største partiet i kommunen med 35,8 %. Ap er det nest største partiet med 30,1 % og så kommer Frp med 17,6 %. Drammen er en kommune som er attraktiv for flyktningene på grunn av dens beliggenhet og størrelse, og de mulighetene dette innebærer. Kommunen har gjennomsnittlig tatt imot 100 flyktninger per år mellom 2000-2005, men har etter dette lagt seg på rundt 75 flyktninger per år. Det er svært lite sekundærflytting fra kommunen, noe som kan tyde på at Drammen er en attraktiv kommune, som driver godt integreringsarbeid (Brandtzæg, m.fl 2006:99). Flyktningsarbeidet i Drammen er samlet i avdelingen ”Etablering, kvalifisering og arbeid”. Det er 12 ansatte i denne avdelingen.

### **5.6.2 Rådmannens innstilling<sup>37</sup>**

IMDi anmodet i 2008 Drammen kommune, om å bosette 360 flyktninger i perioden 2009-2011. Dette antallet inkluderer 36 enslige mindreårige. Da boligbehovet er stort for 2009 gis det mulighet for å bosette flere enn 120 i 2009. Administrasjonen i kommunen anbefalte bystyret å opprettholde vedtak fra høsten 2007, om å bosette 75 flyktninger per år, i perioden 2008-2010. Begrunnelsen for at de ønsker å bosette 75 flyktninger, er sammensatt. Administrasjonen hevder at de ulike virksomhetene i Drammen kommune har utarbeidet planer som er tilpasset dagens nivå for bosetting av flyktninger, og at en økning vil føre til en endring av planene i kommunen. Videre legger de vekt på at desentralisert asylmottak<sup>38</sup> som er etablert i kommunen, som gjør dem forpliktet til å yte kommunale tjenester til beboerne, som fører til økt press på disse tjenestene.

Boligmarkedet blir også sett på som en utfordring for bosettingen. Kommunen har et anstrengt boligmarked for de sosialt vanskeligstilte, noe som blir enda vanskeligere på grunn av det desentraliserte asylmottaket, ved at man vil konkurrere om det samme markedet med hensyn til leie av boliger. I tillegg viser de til hvor stor andel av innvandringen til Norge som kommer gjennom familiegjennforening. På bakgrunn av dette anbefalte rådmannen, kommunestyret om å gå inn for å bosette 75 flyktninger.

### **5.6.3 Kommunestyredebatten<sup>39</sup>**

På kommunestyremøtet 28/10-08 ble det vedtatt å bosette 75 flyktninger. Dette var i tråd med rådmannens innstilling, men 45 færre enn det IMDi anmodet kommunen. Kommunestyredebatten varte i 25 minutter og hadde 8 innlegg. Av de representerte partiene uttalte Ap, SV, Frp, Høyre, Krf og en uavhengig representant seg. Venstre og Drammen byliste uttalte seg ikke.

*Ap* viser til at det er barn og voksen som lider i flyktningsleire over hele verden og mener at kommunen må ta sitt ansvar.

---

<sup>37</sup>Kilde: Drammen kommune 2008.

<sup>38</sup> Desentralisert mottak vil si at beboerne er plassert i ordinære boliger, spredt utover kommunen.

<sup>39</sup> Kilde: Drammen kommunestyre 2008.

*”Så klart vi må ta ansvar, vi som bor i verdens beste land å bo i, vi som har verdens beste økonomi og vi som bor i fantastiske Drammen.”* Kommunestyrerepresentant (Ap)

Videre blir det vist til at kommunen har spisskompetanse og mulighet til å gi flyktninger et godt grunnlag for å skape et godt liv, i Drammen og Norge. De mener det ikke kan være så store problemer med å anskaffe boliger, da Fossnes<sup>40</sup> klarte å skaffe boliger i forbindelse med desentralisert mottak. Det vises til at man er i en periode hvor prisene på leiligheter faller, og det vil dermed åpne seg muligheter til å kjøpe boliger til en rimelig pris, som også vil avhjelpe dem som ikke får solgt. *SV* minner på at da disse flyktningene kommunen har blitt anmodet om, uansett må bosettes på et tidspunkt.

*”Det er bedre å ta imot noen motiverte flyktninger i dag, enn å motta de samme desillusjonerte om et år eller to.”* Kommunestyrerepresentant (SV)

*Frp* mener at dette er en enkel sak, da kommunen allerede har en avtale om å ta imot 75 flyktninger hvert år. De mener det er viktig at de ikke tar imot flere enn det de har kapasitet til å integrere. De foreslår også å si opp avtalen med IMDi, da dette vil gjøre at man har en reell mulighet til å lykkes med integrering. *Høyre* mener at Drammen er kjent for god integrering, men at dette kan endre seg hvis de tar imot flere.

*” Før vi sier ja til flere ønsker vi at vi er sikre på at de lever godt i Drammenssamfunnet, at de blir tatt vare på og får en ny sjanse.”* Kommunestyrerepresentant (Høyre)

*Frp* mener at Drammen ikke har noen ting å skamme seg over når det gjelder mottak av flyktninger, da det er den kommunen i Norge med flest innvandrere, etter Oslo. De mener dermed at de har gjort en god del av jobben med å ta imot flyktninger og integrere disse. Et annet argument de benytter for å holde seg til 75, er det desentraliserte mottaket i kommunen, som vil legge press på kommunale tjenester.

---

<sup>40</sup> Fossnes as er et selskap som driver asylmottak mange steder på østlandet, blant annet i Drammen.

*”Vi er innvandrerbym nr.2 i Norge. Det betyr at vi har gjort en god del av jobben med å ta imot flyktninger og integrere i godt monn og vel så det, i forhold til mange andre kommuner. Det vi føler i Frp det er at den kompetansen Drammen kommune har opparbeidet seg i forhold til integrering blir brukt imot oss som et argument om at vi skal ta imot enda flere.”*

Kommunestyrerepresentant (Frp)

## **5.7 Tønsberg kommune**

### **5.7.1 Bakgrunn**

Tønsberg kommune har 38.914 innbyggere, og er den største kommunen i Vestfold fylke. 8,7 % av innbyggerne har innvandrerbakgrunn og kommunen hadde i 2008 en befolkningstilvekst på 521 personer. 6,4 % av innbyggerne har ikke-vestlig bakgrunn. Frp er det største partiet med 28,9 %, etterfulgt av Ap og Høyre, med henholdsvis 24,7 % og 20,6 %. Ordføreren kommer fra Høyre. Driftsresultatet for 2008 var negativt.

### **5.7.2 Rådmannens innstilling<sup>41</sup>**

Tønsberg kommune hadde inngått et samarbeidsavtale om å bosette 30 personer per år, i perioden 2008-2010. På grunn av det økte behovet for bosetting ble kommunen anmodet om å bosette 50 personer i 2009, inkludert de 30 det allerede er fattet vedtak om. Rådmannen anbefalte kommunestyret, å holde seg til tidligere inngåtte avtaler om å bosette 30. Rådmannen hevder at hovedgrunnen til å redusere antallet, er utfordringer knyttet til boliger. Etterspørselen på kommunale boliger og leieboliger har økt og leieprisene på det private markedet har økt. Tønsberg kommunale eiendom mener det ikke er mulig å skaffe flere boliger til innflytting i 2009.

Sosialtjenesten og ”Virksomhet barn og unge”, som har ansvar for bosetting og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere, er positive til bosetting av flere flyktninger, dersom kommunen kan fremskaffe boliger. Dette er forutsatt at de får

---

<sup>41</sup>Kilde: Tønsberg kommune 2008.

tilført personalressurser. Hvis de skal ansette flere til å bosette og kvalifisere flyktninger, binder kommunen seg til lønnskostnader over flere år. For å forsvare dette, må kommunen ha et høyere mottak av flyktninger over flere år. I sakspapirene blir det konkludert med at det ikke vil bli frigjort nok boliger i 2009 til at man kan anbefale å øke antallet til 50. Rådmannen anbefaler at kommunen utreder muligheten for å fremskaffe flere boliger, slik at de kan øke antallet flyktninger i fremtiden, og dermed gjøre sitt for at de nasjonale behovene for bosetting av flyktninger blir innfridd. Rådmannen anbefalte kommunestyret å gå inn for å bosette 30 flyktninger i 2009.

### **5.7.3 Kommunestyredebatten<sup>42</sup>**

På kommunestyremøtet 12/11-08 ble rådmannens innstilling vedtatt og kommunen gikk dermed inn for å bosette 30 flyktninger. Det vil si 20 færre enn det IMDi anmodet Tønsberg. Kommunestyredebatten varte i 26 minutter og hadde 15 innlegg. Av de representerte partiene uttalte Ap, SV, Venstre, Frp og Krf seg. Mens Høyre, Sp og Bylisten mot bomring uttalte seg ikke.

*Ap støtter innstillingen og mener at 100 % oppslutning ikke er mulig i dagens situasjon, og at man heller skal satse på et krafttak i 2010. SV ser på det som kommunens plikt å motta flyktninger, selv om det ikke alltid passer for kommunen.*

*”Man tar ikke imot for å tjene penger, og man tar heller ikke imot flyktninger for den saks skyld for å få et flerkulturelt samfunn. Man tar dem imot fordi de er her og fordi at de trenger et nytt sted å bo.”* Kommunestyrerepresentant (SV)

*Venstre mener at kommunen må ta del i den nasjonale dugnaden og ta imot disse menneskene. Representanten viser til at disse flyktningene er medborgere og like gode nordmenn som alle andre. SV mener vi må fokusere på menneskeskjebnene og at lang ventetid på asylmottak kan gi varige psykiske lidelser, særlig for barn. Representanten mener at i den sammenheng blir utfordringer med boliger et lite problem.*

---

<sup>42</sup> Kilde: Tønsberg kommunestyre 2008.



*”Den situasjonen ser vi dessverre igjen i forhold til at ganske mange av flyktningbarna får alvorlige psykiske problemer (...) Det er i det perspektivet jeg tenker at hensynet til noen få problemer med å finne boliger til de, er et ganske lite problem som jeg tenker at Tønsberg kommune, i solidaritet og i faglighet, er i stand til å ordne.”* Kommunestyrerepresentant (SV)

*Frp* fokuserer på at jo flere de tar imot, jo dårligere integrering. Og hvis de ikke blir integrert, vil det bli utgifter på dem etter 5 år. De mener at Tønsberg har gjort en god jobb når det gjelder integrering, og at de som allerede er bosatt i kommunen, er veldig fornøyd med oppfølgingen de har fått.

*”Her synes jeg at Rådmannen har laget en fornuftig innstilling, for de skal jo integreres, og det er jo det som er viktig. For jo flere vi tar inn, jo dårligere blir integreringen, det viser seg.”* Kommunestyrerepresentant (Frp)

*Krf* mener at man ikke får dekket utgiftene de har knyttet til flyktninger fullt ut. I tillegg vises det til at kommunen har et desentralisert mottak, som fører til ekstra press i boligmarkedet. Mener man må fokusere på å ivareta kommunens behov. *Venstre* viser til at det er mange muligheter man kan benytte seg av for å skaffe nok boliger, blant annet gjennom Husbanken. Videre mener de at flyktningene som kommer til Europa, er ressurssterke mennesker og som klarer seg veldig bra etter introduksjonsprogrammet, mens de fleste ressursvake flyktninger ender opp i nabolanda eller som internt fordrevne.

*”Det er ikke snakk om mennesker man må hjelpe hele veien. Dette er folk som klarer seg selv, hvis de får sjansen. Og det er det vi må benytte oss av.”* Kommunestyrerepresentant (Venstre)

*Krf* mener *Venstre* tar til orde for en nasjonal flyktningdebatt, og at dette ikke hører hjemme i Tønsberg bystyret, da man her må ta utgangspunkt i de lokale forholdene. *SV* mener at representanten fra *Krf* ikke kan ha lest sakspapirene, da det der står at erfaringsmessig overstiger inntektene de utgiftene man har knyttet til bosetting. Videre mener representanten at det er nå man burde skaffe boliger, da det er bråstopp i boligmarkedet. I tillegg er kommuneøkonomien under press, og det er store muligheter for å tjene penger på bosetting. *Frp* påpeker at det er bråstopp når det gjelder kjøp av

boliger, men ikke når det gjelder utleie. *Krf* mener at kommunen ikke alltid har tjent penger på bosetting av flyktninger. *SV* holder fast på at de har tjent penger på bosetting av flyktninger, de har blant annet brukt pengene på eldreomsorgen.

*”Vi har saldert eldreomsorgen vår med penger fra flyktninger (...) Men at eldre i Tønsberg kommune kunne hatt det tilbudet som de har i dag hvis ikke vi hadde tatt imot flyktninger, det er ikke til å tenke på engang.”* Kommunestyrerepresentant (SV).

## 5.8 Re kommune

### 5.8.1 Bakgrunn

Re kommune har 8527 innbyggere, hvor 6 % har innvandrerbakgrunn. 4,3 % av innbyggerne er ikke-vestlige innvandrere. I 2008 hadde de befolkningstilvekst på 84 personer, mens driftsresultatet var svært negativt. Kommunen ble til i 2002, etter en sammenslåing av kommunene Ramnes og Våle. Kommunen er lokalisert i Vestfold, som nabo til bykommunene Holmestrand og Horten. Ordføreren kommer fra Sp som er det største partiet med 32,5 %. Frp er det nest største partiet med 20,8 %.

Flyktningsarbeidet i kommunen er organisert under NAV-kontoret, som en av sju avdelinger. Flyktning- og innvandringskontoret har ansvar for bosetting i tillegg til introduksjonsprogrammet, nasjonalt introduksjonsregister, tolketjenester, kurs og foredrag, i tillegg til råd og veiledning. Hovedoppgaven er planlegging og koordinering av bosettingsarbeidet, i nært samarbeid med andre virksomheter i kommunen.

### 5.8.2 Rådmannens innstilling<sup>43</sup>

Kommunen har inngått en samarbeidsavtale med IMDi om å bosette 10 personer per år, i perioden 2008-2010. Med bakgrunn i det økte bosettingsbehovet har IMDi anmodet kommunen om å bosette 25 flyktninger i 2009, inkludert de 10 som

---

<sup>43</sup> Kilde: Re kommune 2008.

kommunen allerede har fattet vedtak om. Rådmannen anbefaler kommunen å ta imot 15 flyktninger, 10 færre enn IMDi har anmodet om, men 5 fler enn den opprinnelige avtalen. Rådmannen hevder at Re har vært en aktiv kommune når det gjelder bosetting av flyktninger, men fokuserer i innstillingen på at kommunen møter store omorganiseringer i nær fremtid. Dette gjelder blant annet opprettelsen av NAV-kontor og at tjenester til barn og unge skal omorganiseres. Det blir hevdet at kapasiteten til å ta imot flere flyktninger enn det de allerede gjør, er redusert, da flyktningkontoret er presset etter de fikk alt arbeidet med innvandrere i kommunen fra 2006. I tillegg legger mottak av flyktninger også press på andre kommunale tjenester som skole/barnehage, helsetjenester og tekniske tjenester. Konklusjonen fra administrasjonen ble dermed å ta imot 15 flyktninger

### **5.8.3 Kommunestyredebatten<sup>44</sup>**

På kommunestyremøtet den 19/12-08 vedtok man å bosette 10 flyktninger, i tråd med rådmannens innstilling. Dette var 10 færre enn IMDi hadde anmodet kommunen. Kommunestyredebatten varte i 14 minutter og hadde 10 innlegg. Av de representerte partiene uttalte Frp, SV, Ap, Krf, Venstre og Sp seg. Høyre var det eneste partiet som ikke uttalte seg.

*Frp* ønsker å få et innblikk i hva slags integrering som gis i kommunen. *SV* mener at kommunen har gjort et godt arbeid når det gjelder bosetting og integrering, men at de kan bli enda bedre, da det sitter mange i asylmottak som ønsker å komme ut i samfunnet. De ønsker å opprettholde forslaget om å bosette 20 flyktninger, som *SV* fremmet i Hovedutvalg for Helse, oppvekst og velferd.

*”Det er ikke slik at Re har vært den ivrigste flyktningkommunen, men vi må kunne si at vi har gjort et raust arbeid gjennom mange år, med et forholdsvis lavt antall flyktninger. Vi vet jo at det er mange sitter i asylmottak i år etter år, som har et enormt behov for å komme ut i det normale samfunnet.”* Kommunestyrerepresentant (*SV*)

---

<sup>44</sup> Kilde: Re kommunestyre 2008.

Ap viser til at arbeidet med integrering er krevende, og ønsker derfor at de skal ta imot flyktninger som har et samsvar i religion og kultur, da dette vil gjøre integreringsarbeidet enklere. De støtter forslaget til SV om å ta imot 20 flyktninger.

*”Og for at vår kommune skal ta imot flyktninger på en best mulig måte, både når det gjelder for sosiale forhold og de økonomiske forholdene for kommunen, vil det være en fordel om de flyktingene som kommer flyttende hit til oss er litt mer tilknyttet hverandre i forhold til kultur og religion. På dette grunnlaget vil integrering bli enklere for dem som kommer.”*

Kommunestyrerepresentant (Ap)

Krf mener det er viktig å prioritere de som har et hjelpebehov, og mener at flyktninger er en slik gruppe. De hevder at kommunen har gjort et godt arbeid med flyktninger, bra for både flyktninger og for de som allerede bor i kommunen. Venstre ønsker å støtte rådmannen i denne saken. De mener videre at et inkluderende fellesskap forutsetter respekt for andre syn og livssynsfrihet. Religion er et privatanliggende og de er dermed uenige med Ap om at de skal ta imot personer med lik kultur og religion. Frp ønsker å ta imot 15 flyktninger, men ønsker ikke å plukke ut fra religion og bakgrunn. De mener at de skal ha en god integrering som tar imot de som trenger det mest. Og disse skal lære å delta, i den lokale kulturen.

*”Reagerer litt på forslaget fra Ap. Hvis noen skulle begynne å plukke ut i forhold hvilken religion og bakgrunn du har. I Frp sier vi at vi skal ha en god integrering, vi skal ta imot de som trenger det mest. Ikke begynne å plukke, i forhold til hvilken religion man har. Vi skal integrere til Re kommune, da skal de bo ved siden av og lære vår kultur og delta i våre lag og foreninger.”* Kommunestyrerepresentant (Frp)

Sp ønsker å følge innstillingen, da det vil være store omstruktureringer i kommunen framover og det er ikke kapasitet til å øke antallet, da innvandrerkontoret er bemanna i forhold til dagens situasjon. SV nevner at Re bosetter flest i Vestfold i forhold til innbyggertall, men stiller spørsmålsteget om Vestfold er et flyktingfylke. Man bør øke antallet, da mange sitter i asylmottak lenge. Mener at kommunen har sjenerøsitet og økonomi til å øke antallet, og minner på at man ofte går i overskudd ved å bosette flyktninger.

*”Årsaken nå til å øke var rett og slett at det sitter mange i mottak og de sitter for lang tid (...) det har vi sjenerøsitet til og også ganske sikkert økonomi til.”* Kommunestyrerepresentant (SV)

## **5.9 Sund kommune**

### **5.9.1 Bakgrunn**

Sund kommune har 5 899 innbyggere, hvor 6,2 % har innvandrerbakgrunn. 4,7 % av innbyggerne er ikke-vestlige innvandrere. Kommunen hadde i 2008 et svakt positivt driftsresultat og positiv folketilvekst på 180 personer. Ordføreren kommer fra Høyre som er det største partiet med 38,2 %, så følger Ap med 21,7 % og så Frp med 18,2 %. Kommunen ligger på øya Sotra, utenfor Bergen. Bosettingsarbeidet i kommunen blir i hovedsak administrert av en flyktningkoordinator, og ansvaret er plassert under rådmannen. Resten av integreringsarbeidet er plassert under voksenopplæringen.

### **5.9.2 Rådmannens innstilling<sup>45</sup>**

Sund kommune har inngått vedtak om å bosette 15 flyktninger per år i perioden 2008-2010. På grunn økning i antallet som skal bosettes, ble kommunen anmodet om å ta imot 25 flyktninger i 2009, 10 flere enn den opprinnelige avtalen. Kommunestyret har gått inn for at administrasjonen skulle utarbeide en nedtrappingsplan for bosetting av flyktninger. Rådmannens innstilling viser til at kommunen har gjort en stor innsats og bygd opp kompetanse på å bosette flyktninger i kommunen. De mener at flyktningene som har blitt bosatt trives i kommunen og at kommunen har fått mye positivt ut av denne innbyggergruppa. I administrasjonens vurdering har de tatt utgangspunkt i at kommunen ønsker å trappe ned bosetting av flyktninger, for å avvikle apparatet kommunen har i forhold til oppfølging av flyktninger. De ser det dermed mest rasjonelt å stoppe bosetting av nye flyktninger. Hvis man ikke bosetter noen i 2009, vil de som ble bosatt i 2008, ha krav på tjenester for flyktninger til og med 2012. Deretter vil man kunne avvikle apparatet knyttet til flyktninger.

---

<sup>45</sup>Kilde: Sund kommune 2008.

I rådmannens innstilling vises det til at det skal plasseres asylmottak i kommunen, og at det er mange familiegjenforeninger i forbindelse med tidligere bosettinger, som fører til et kraftig press på de kommunale tjenestene. Det har vist seg vanskelig å skaffe boliger til de flyktingene som kommer. Dermed anbefaler rådmannen kommunestyret om å ikke bosette flyktinger i det hele tatt i 2009, på grunn av at det allerede er mange flyktinger i kommunen, og på grunn av press på det lokale boligmarkedet. Men de anbefaler at mottak av flyktinger blir vurdert på nytt høsten 2009.

### 5.9.3 Kommunestyredebatten<sup>46</sup>

På kommunestyremøtet 4/11-08 fulgte kommunestyret rådmannens innstilling, og gikk inn for ikke å bosette flyktinger i 2009. IMDi hadde anmodet kommunen om å bosette 25. Kommunestyredebatten varte i 13 minutter og hadde 6 innlegg. Det var kun tre partier som uttalte seg: Høyre, Frp og Ap. Sp, Krf og Venstre uttalte seg ikke.

*Høyre* viser til at kommunen har gått inn for en nedtrappingsplan, og skjønner ikke hvorfor administrasjonen stiller spørsmålstegn til dette. *Frp* lurer på om *Høyre* mener en nedtrapping eller en stopp. *Høyre* viser igjen til at kommunestyret har vedtatt en nedtrappingsplan. *Rådmannen* mener at de er klar over at kommunestyret ønsker å trappe ned bosetting av flyktinger.

*”Men vår konklusjon er ganske tydelig på at en nedtrappingsplan, er bare å avvikle så snart som mulig, hvis målet er avvikle flyktningsmottaket totalt”*. Rådmann

*Rådmannen* viser videre til at det har kommet nye momenter inn i bildet, blant annet asylmottak, som gjør at mottak av flyktinger bør vurderes på nytt igjen høsten 2009. *Ap* støtter rådmannen i den vurderingen, og mener at det er lurt å ha en åpning om å vurdere dette på nytt. Videre viser *Ap* til at de hele tiden har ønsket å bosette flyktinger, og de mener at det apparatet man har opparbeidet seg i kommunen, bør opprettholdes og at man bør fortsette å bosette flyktinger.

---

<sup>46</sup> Kilde: Sund kommunestyre 2008.

*”Vi tror at vi har fortsatt at det apparatet vi har omkring flyktninger, det må vi opprettholde. Vi vet at vi får asylmottak inn som blant annet skal norskopplæring, vi vet at vi må opprettholde det apparatet som det er. Fordi at de trenger tilsvarende tjenester som vi har opparbeidet oss.” Kommunestyrerepresentant (Ap)*

Ap viser videre til at kommunen har fått skjønnstilskudd fra fylkesmannen, fordi de har gjort en god jobb med å bosette flyktninger. De mener man skal fortsette å ta imot flyktninger, og kommer med et forslag om at kommunen skal ta imot 10 flyktninger i 2009.

## **5.10 Sammenfatning av argumentasjonen**

Under vil jeg gi en sammenfatning av debattene og argumentasjonen. Først vil jeg presentere en tabell med viktige funn fra debattene. Her vil jeg presentere debattenes lengde og antall innlegg, da jeg mener at det kan brukes som indikatorer på engasjementet i debatten. Videre blir hvilke partier som uttalte seg og hvilke partier som ikke uttalte seg, presentert. Tilslutt har jeg presentert konfliktnivået i debatten. Videre har jeg systematisert alle argumentene i grupper. Dette er argumenter både fra rådmannens innstilling og kommunestyredebattene. Først vil jeg gjennomgå de ulike argumentene for bosetting, så de ulike argumentene imot bosetting. Utdyping av hvor ofte de ulike argumentene blir benyttet og hvem som benytter de ulike argumentene, vil foregå i analysekapittelet.

**Tabell 5.3: Oversikt over debattene**

		Lengde	Antall innlegg <sup>47</sup>	Partier som uttalte seg <sup>48</sup>	Representerte partier som ikke uttalte seg	Konfliktnivå <sup>49</sup>
<b>Positive</b>	<b>Skien</b>	47 min	20	Høyre, Frp, SV, Krf, Ap, Sp, Venstre,	Rødt	Høyt
	<b>Porsgrunn</b>	46 min	14	Krf, Venstre, SV, Frp, Ap, Bylista	Rødt, Sp, Høyre	Høyt
	<b>Sande</b>	19 min	8	Frp, Høyre, Ap, Krf, Venstre	SV, Sp	Middels
	<b>Hol</b>	17 min	7	Ap, SV, Sp, Frp, Høyre	Venstre	Lavt
<b>Restriktive</b>	<b>Drammen</b>	25 min	8	Ap, SV, Frp, Høyre, uavhengig rep, Krf	Venstre, Drammen byliste	Middels
	<b>Tønsberg</b>	26 min	15	Ap, SV, Venstre, Frp, Krf	Høyre, Sp, Bylisten mot bomring	Høyt
	<b>Re</b>	14 min	10	Frp, SV, Ap, Krf, Venstre, Sp	Høyre	Lavt
	<b>Sund</b>	13 min	6	Høyre, Frp, Ap	Sp, Krf, Venstre	Lavt

Tabellen ovenfor viser at det er store variasjoner på debattens lengde. Debattene i de positive kommunene, er lengre enn debattene i de negative kommunene. Den korteste, Sund, varer i 13 minutter, mens den lengste, Skien, varer i 47 minutter. I de små kommunene varer alle debattene under 20 minutter og kun 6 minutter skiller den lengste og korteste debatten. I de store kommunene varer alle debattene over 25 minutter og 17 minutter skiller den korteste og den lengste debatten. Antall innlegg

<sup>47</sup> Dette utgjør innlegg og replikker, både fra representantene og rådmenn.

<sup>48</sup> Presentert i den rekkefølgen de uttalte seg.

<sup>49</sup> Tre kategorier: Lavt, middels eller høyt konfliktnivå.



varierer fra 6 til 20 innlegg. Det er flest innlegg i de positive kommunene. I de fleste kommunene henger debattens varighet og antall innlegg sammen, men med to unntak. Debatten i Drammen har relativt få innlegg, i forhold til debattens lengde, og debatten i Re har relativt mange innlegg i forhold til debattens lengde.

I debattene uttaler mellom tre og seks partier seg. I Sund kommune uttaler kun tre partier seg, mens i de resterende kommunene uttaler fem eller seks representanter seg. I alle kommunene uttaler representanter fra Ap og Frp seg, og i alle kommunene er det noen representanter som ikke uttaler seg. Partiene som oftest ikke uttaler seg er Sp, Høyre og Venstre. De uttaler seg ikke i tre av debattene hvor de er representert. Min vurdering av konfliktnivået har tatt utgangspunkt i hvilken grad det har vært uenighet og høy temperatur i debatten. Og i hvilken grad representantene har angrepet hverandres argumenter og hvordan representantene fremførte sitt budskap, blant annet er stemmeleie og ordbruk, er vektlagt. Tabellen viser at konfliktnivået er høyere i de positive kommunene, enn i de negative, og at konfliktnivået i de store kommunene, er høyere enn konfliktnivået i de små kommunene.

### **5.10.1 Argumenter for bosetting**

*Nasjonalt ansvar* blir brukt som argument ved at man viser til at det har kommet flere flyktninger dette året, og at alle derfor må bidra for å få bosatt disse. Dette beskrives som en nasjonal dugnad hvor kommune-Norge må bidra, for å oppnå statlige mål.

*Internasjonalt ansvar* brukes som argument, ved at det er mange flyktninger i verden som trenger ett nytt sted å bo. Det vises til at Norge kun tar en liten andel, og at vi burde egentlig ta imot flere, da vi er verdens rikeste land. Det vises til at man bør dele på godene.

*Økonomi* viser til at kommunen tjener penger på å motta flyktninger.

Integreringstilskuddet man får staten, er høyere er de utgifter man har knyttet til bosetting av flyktninger. Kommunen får penger som kan benytte på integreringstiltak, som også kan benyttes av innvandrere som man det ikke følger integreringstilskudd med. Eventuelt kan pengene brukes til å finansiere andre kommunale tjenester.

*Kommunens interesser* viser til at dette kan være en fordel for kommunen ved at de trenger flere innbyggere, gjerne unge mennesker. Mange kommuner trenger arbeidskraft og det vises til at mange flyktninger deltar på en god måte i lokalsamfunnet.

*Flyktnings livssituasjon* blir verre hvis de må vente lengre på asylmottak, blir det hevdet. Det vises til at man gir flyktingene en bedre tilværelse, ved å bosette dem i kommunen, da de har et stort behov for å komme ut i samfunnet. Det vises til at det er bedre å ta imot motiverte flyktninger nå, enn å ta imot umotiverte flyktninger om noen år. Det hevdes at de kan få fysiske og psykiske problemer av å sitte på mottak år etter år, også etter at de har fått vedtak om opphold.

*Finanskrisen* blir sett på som en mulighet for å skaffe boliger til en lavere pris, da det er stopp i boligmarkedet. I tillegg kan man gjøre situasjonen enklere for de av kommunens innbyggere som sliter med å få solgt sine boliger.

*Flyktninger som berikelse* for kommunen og innbyggerne blir sett på som et argument. Det vises til at de som blir bosatt, kan berike kommunen gjennom sin kultur og personlighet. Flere viser til at flerkulturelt samfunn er noe positivt, som man vil prøve å oppnå.

### **5.10.2 Argumenter imot bosetting<sup>50</sup>**

*Boliger* blir sett på som en stor utfordring for bosetting av flyktninger. Det vises til at det er dyrt å leie boliger, dyrt å kjøpe nye boliger og at det er lang ventetid på kommunens boligmasse

*Økonomi* benyttes mye som argument. Det vises til at kommunen har en negativ økonomi, og at man har gått inn for store kutt de neste årene. I en del kommuner skal det foregå store omstruktureringer det nærmeste året, ofte i forbindelse med opprettelsen av NAV-kontor i kommunen, som vil føre til store utgifter. Det vises til at å motta flere flyktninger vil føre til at kommunale utgifter som helse, skole og

---

<sup>50</sup> Disse argumentene gjelder både hvis man ikke ønsker bosetting i det hele tatt eller er imot økt bosetting.

teknisk etat, vil øke. Arbeidet knyttet til flyktninger er bemannet tilpasset det antallet flyktninger som bor i kommunen og økt antall flyktninger gjør at man må ansette flere. Noen hevder også at man ikke får dekket utgiftene man har knyttet til flyktninger.

*Langsiktighet* viser til at det er vanskelig for kommunene å planlegge, da de hvert år får nye anmodninger fra IMDi. Kommunens planer er laget med utgangspunkt i et gitt antall flyktninger og en økning av antallet fører til at utfordringer i forhold til blant annet bemanning.

*Integrering* blir brukt som et argument for å ta imot færre flyktninger. Det hevdes at det blir bedre integrering hvis man tar imot færre flyktninger, da man har mer fokus på hver enkelt og dermed gir et bedre tilbud. Det vises til at dette er mer respektfullt ovenfor de som kommer.

*Problemer med innvandrere* vises det også til. En mener at det er store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger, da ikke alle ønsker å bli integrert. Det vises til at man ikke har kontroll med hvem som kommer. Man ønsker ikke ”lykkejegere”, kun personer med reel grunn til å være her.

*Lokale hensyn* blir brukt som et argument. Man mener at man som kommunepolitikere må tenke på hva som er best for kommunen, ikke ta utgangspunkt i det nasjonale eller internasjonale. Men kan ikke ta utgangspunkt i menneskene, men det lokale situasjonen.

*Asylmottak* i kommunen, både desentralisert mottak og ordinært mottak, blir sett på som et argument mot å ta imot flyktninger. Det hevdes at dette tar ressurser fra kommunen, som gjør at man har færre ressurser til å bosette flyktningene. Videre vises det til at dette gjør at det blir for mange innvandrere i kommunen.

*Familiegjenforening* blir brukt som argument mot bosetting, ved at disse kommer i tillegg og krever ressurser. Da man ikke kan vite hvor mange som får familieinnvandring, er det umulig å vite hvor mange innvandrere som kommer til kommunen totalt. Man bør si ta imot et lavere antall, fordi det vil komme flere enn det de vedtar.

*Vi har tatt vår del av ansvaret* er et argument mange kommuner bruker, ved at de mener at de har tatt imot mange flyktninger tidligere og gjort en god jobb når det gjelder integrering, og at dette nå brukes mot dem, ved at det nå forventes at de skal ta imot flere.

*Uventede utgifter* spesielt i form av sosialhjelp, er et argument som benyttes. I tillegg hevder mange at man kan ha store utgifter knyttet til flyktninger etter fem år, og da vil de ikke lenger få integreringstilskudd.

*Signal til sentrale myndigheter* brukes som argument for å gå imot anmodningen. Dette gjelder blant annet mangel på penger fra regjeringen, og at de skyver ansvaret over på kommunene. Noen viser til at regjeringen fører en for liberal innvandringspolitikk, noe som fører til et for stort antall flyktninger i landet.

*For mange innvandrere i kommunene* blir også benyttet som et argument for å gå imot anmodningen. Det hevdes at det er for mange innvandrere i kommunen allerede på grunn av tidligere flyktningmottak, familieinnvandring og asylmottak.

# 6 Analyse

## 6.1 Innledning

Utgangspunktet for denne oppgaven er følgende problemstillinger: *Hvordan fungerer kommunene som iverksettingsorgan når det gjelder bosetting av flyktninger? Hvilken argumentasjon er førende for kommuners villighet til å bosette flyktninger?* Målet for dette kapittelet er å gi ett helhetlig bilde av dette, gjennom analyse av mine caser.

Jeg vil først gjennomgå hvordan kommunene opptrer som iverksettingsorganer, når det gjelder bosetting av flyktninger og hva som forsinker denne iverksettingsprosessen.

Videre vil jeg se på administrasjonens vurderinger og argumenter, gjennom rådmannens innstilling til kommunestyret. Jeg vil først se på rådmannens vurderinger i de positive kommunene, så i de restriktive, før jeg tilslutt ser på disse under ett. Jeg vil vurdere hvilke argumenter som er avgjørende for administrasjonens innstilling. Så vil jeg se på argumentasjonen i kommunestyredebuttene. Først vil jeg se på de positive kommunene, så de negative og til slutt alle kommunene under ett. Jeg vil vurdere hvilke argumenter som er viktig for utfallet og hvordan argumentene blir fremført. Til slutt vil jeg vurdere representantenes fremførelse i forhold appellformene logos, etos og patos.

Jeg vil se på mine analysefunn opp mot teorien som ble presentert i kapittel 2.

Analysen av kommunen som iverksettingsorgan vil ta utgangspunkt i teori om kommunal autonomi (Hansen 2005, Offerdal 2005) og Pressmann og Wildavskys (1973) teori om vetopunkter. Selve argumentasjonen vil bli analysert opp mot Steens (2009) argumentasjonstyper og de klassiske appellformene logos, etos og patos.

## 6.2 Kommunen som iverksettingsorgan

Som tidligere nevnt i oppgaven har bosetting av flyktninger aktivisert det lokale selvstyret, siden kommunene selv kan velge om de ønsker å være et iverksettingsorgan for statlige myndigheter eller ei. Staten er avhengig av kommunene for å oppnå 100 % bosetting, men dette har ikke blitt oppnådd noensinne. Av mine åtte caser, går fire imot IMDi's anmodning og kutter til sammen 100 bosettingsplasser. Disse fire kommunene alene, gjør at man ikke oppnår full bosetting. Og da disse kommunene på landsbasis ikke er de eneste som sier nei eller reduserer i forhold til IMDi's anmodning, fører det til at man ikke oppnår full bosetting.

Iverksetting i denne oppgaven tar utgangspunkt i Pressman og Wildavskys avgrensning, og vil si at man tar utgangspunkt i et tiltak som skal settes ut i livet og dette er en prosess som har et startpunkt og et sluttunkt. Tiltaket er at alle som har fått opphold som flyktninger, skal bosettes i en kommune. Startpunktet er anmodningen som IMDi sender ut, mens sluttunktet er vedtaket kommunen gjør. I en oppgave hvor man ønsket å se på hvor mange som faktisk blir bosatt og om dette er god bosetting i henhold til ambisjonene, ville det vært naturlig å se på iverksetting etter Lanes (1992) definisjon, hvor iverksetting vil si å gjennomføre og virkeliggjøre. I denne oppgaven er det ikke naturlig å se på iverksetting som virkeliggjøring, da jeg ikke ser på om de vedtakene man går inn for, faktisk blir realisert.

Kommunens oppgave om å bosette flyktninger, tar utgangspunkt i et statlig pålegg, men kommunene har ansvaret for å sette dette tiltaket ut i live, så dette oppgavefeltet er et samarbeid mellom stat og kommune. Når det gjelder kommunale oppgaver som tar utgangspunkt i statlige pålegg kan man, i følge Ekker (siteret i Hansen 2005), skille mellom oppgaver hvor de statlige og lokale målsetninger og preferanser sammenfaller, og oppgaver hvor de ikke gjør det. Statlige målsetninger og preferanser når det gjelder bosetting av flyktninger, vil jeg hevde at i hovedsak ikke sammenfaller med kommunale målsetninger. I mange av kommunene hevdes det at de har andre oppgaver som er viktigere. Det blir vist til at de som kommunepolitikere, må ta utgangspunkt i de lokale hensyn. I mine caser blir det vist til at det allerede er mange

som venter på kommunal bolig og at dette må prioriteres. Mange av kommunenes oppgaver er lovpålagte, og disse kan derfor virke viktigere for kommunen enn oppgaver som er frivillige for kommunene. I kommunene jeg har undersøkt, blir det i mange tilfeller vist til at kommunen har andre behov, som må komme foran den nasjonale situasjonen og hensynet til flyktninger.

*”Nå er det ikke den nasjonale delen vi diskuterer her, vi diskuterer for så vidt ikke hvordan man skal redde hele menneskeheten fra barnsbeina og gjennom hele sitt liv. Vi diskuterer mottak av flyktninger her i Sande. Og jeg forholder meg til det. Her diskuterer vi hva som er viktig for Sande kommune.”* Kommunestyrerepresentant (Frp Sande).

Årsakene til at man ikke oppnår full bosetting er sammensatt, og begrunnelsen varierer mellom de ulike kommunene, men boliger og økonomi, fremstår som svært viktige årsaker. Ved desentralisering av oppgaver til kommunenivået må man i følge Hansen (2005) gi nødvendige virkemidler, for å oppnå statens målsettinger. Det nevnes økonomiske, legale og kompetansemessige virkemidler. De økonomiske virkemidlene er svært viktige når det gjelder bosetting av flyktninger, det viser størrelsen på integreringstilskuddet. Kommunene er helt avhengig av de økonomiske virkemidlene for å kunne kjøpe eller leie boliger og til å dekke andre utgifter de har i forbindelse med bosetting. I alle kommunene jeg har sett på er økonomi en viktig diskusjon, både som noe positivt ved at man går i overskudd og negativt, ved at de økonomiske overføringene ikke er store nok. I alle kommunene, med unntak av Hol, blir det hevdet fra noen representanter, at de ikke har god nok økonomi, og dermed ikke kan ta imot flyktninger. I flere kommuner vises det direkte til at de økonomiske virkemidlene ikke er gode nok, og at staten legger dette ansvaret over på kommunene.

*”Og det er mangel på penger fra de rød-grønne regjeringen som egentlig er hovedproblemet, og de skyver dette over på kommunene, og det er ikke noe varig og god vei å gå.”*

Kommunestyrerepresentant (Høyre Skien)

Disse argumentene viser at mange av kommunene ikke oppfatter de økonomiske virkemidlene som gode nok, og at man dermed ikke har mulighet til å bosette det antallet som de har blitt anmodet om. At de økonomiske virkemidlene ikke er

tilstrekkelige, gjør at iverksettingen blir vanskeligere. Hvis økonomi er det eneste problemet, ville man kunne oppnådd full bosetting ved å overføre mer penger til kommunene. Integreringstilskuddet ble økt kraftig i 2008, da bosettingsproblemene var store. Dette indikerer at myndighetene ser at økonomiske virkemidler er viktig for å oppnå målet om full bosetting og at de måtte gi kommunene mer penger for å oppnå nok bosettingsplasser i 2009. Men målet om full bosetting ble allikevel ikke oppnådd.

Når det gjelder de legale og kompetansemessige virkemidlene oppfattes de som små. Dette er som sagt en frivillig oppgave for kommunene, uten noen legale bindinger. I sakspapirene i Tønsberg kommune, blir det understreket at dette ikke er en lovpålagt oppgave for kommunene. At dette ikke er en lovpålagt oppgave gjør iverksetting vanskelig, da man ikke har noen mulighet til å instruere kommunene. Kommunene kan la være å ta imot hvis de ønsker det, ja de kan til og med bryte allerede inngåtte avtaler med IMDi, hvis de ønsker det. Dette var tilfelle i Sund kommune. Der valgte kommunen å bryte avtalen med IMDi om flerårige vedtak, ved å ikke bosette noen i 2009. Det viser at de legale virkemidlene ikke er tilstedeværende, noe som gjør arbeidet mindre forutsigbart for IMDi, da de avtalene de gjør med kommunene, kan endres. I Drammen foreslo Frp å bryte avtalen med IMDi, for å sende et signal til myndighetene, men dette forslaget ble ikke støttet av noen av de andre partiene.

*”Vi har et forslag, si opp avtalen med IMDi. Skal vi ha en reel mulighet til å lykkes med integrering i fremtiden, er vi avhengige av at flere partier enn bare Frp stemmer for dette forslaget”.* Kommunestyrerepresentant (Frp Drammen).

Men når kommunene først tar imot flyktninger, har det legale bindinger ved at kommunen da er pliktig til å tilby introduksjonsprogram. Dette viser at kommunene har stor handlefrihet fram til de bosetter. Men når man kommer til selve bosettingen, har staten legale bindinger ved at kommunen er bundet av introduksjonsloven. Når det gjelder kompetansemessige virkemidler oppfattes de som små, da det kun er økonomiske midler som overføres, og at kommunene selv må benytte disse til å skaffe seg kompetansen man trenger. Flere kommuner hevder at de har opparbeidet seg en god kompetanse, men det vises ikke til noen virkemidler fra staten. Derimot hevdes det at kommunene selv har opparbeidet seg denne kompetansen. Av de tre



virkemidlene økonomiske, legale og kompetansemessige, som oppfattes som nødvendige for å oppnå statlige målsetninger, benyttes kun de økonomiske. Hadde man også hatt legale og kompetansemessige virkemidler, ville det vært større mulighet for staten å oppnå målet om full bosetting. De legale virkemidlene antas å være svært effektive, da kommunene hadde blitt tvunget til å prioritere denne oppgaven, på lik linje med andre iverksettingsoppgaver.

Når man tar utgangspunkt i prosessen fra kommunen mottar en anmodning fra IMDi, til kommunestyret gjør sitt endelige vedtak, finner man to kritiske punkter som kan påvirke iverksettingsprosessen. Dette er situasjoner som avgjør om man oppnår målet, og som Pressman og Wildavsky (1973) beskriver som vetopunkter. Det første punktet er rådmannens vurdering. Rådmannen skal ha oversikt over kommunens økonomi og fremtidig situasjon, og hans vurderinger vil være svært viktig for utfallet av en sak. I mine caser fulgte 7 av 8 kommunestyre rådmannens innstilling, noe som viser at hva som skjer i denne fasen, er svært viktig, og at administrasjonens vurdering dermed er et svært viktig vetopunkt. Det andre vetopunktet er kommunestyremøte, der den endelige avgjørelsen tas.

Årsaken til at rådmennene går imot anmodningen fra IMDi, varierer mellom kommunene. Både i Hol og Tønsberg viser de til mangel på boliger som årsak til at man ikke går inn for anmodningen. De viser samtidig til at de ser at mange har sittet lenge på mottak og at staten trenger bosettingsplasser. Med dette viser de interesse for tiltaket, men har ikke mulighet til å gjennomføre det fordi de mangler ressursene de trenger for å utføre det. Hvis man tar utgangspunkt i Pressman og Wildavskys (1973) syv situasjoner, hvor deltakerne er enige med tiltakets mål, men uenige i måten det gjennomføres på, kan begrunnelsen i Hol og Tønsberg knyttes til den siste av de nevnte situasjonene. Man ser da viktigheten av tiltaket, men man har ikke ressurser til å gjennomføre det. Drammen viser til både behovet for stabilitet og langsiktighet i arbeidet med integrering, et presset boligmarked og press på kommunalt tjenestetilbud på grunn av desentralisert mottak i kommunen, som årsaker til hvorfor kommunen ikke kan motta det antallet flyktninger som IMDi ønsker. Man viser ikke til at tiltaket er direkte uforenelig med andre forpliktelser, men at man ønsker å prioritere andre

oppgaver, og dette er i tråd med den andre situasjonen til Pressman og Wildavsky (1973).

I Re viser man til omorganiseringer i kommunen i forbindelse med opprettelsen av NAV-kontor, som årsak til at man ikke kan imøtekomme IMDIs anmodning. Her viser man at man har forpliktelser ovenfor andre oppgaver, som tar tid og oppmerksomhet, men de viser ikke til om de er positive eller negative til bosetting. I Sund viser de til press på det lokale boligmarkedet og et høyt antall flyktninger i kommunen. Her viser de til manglende ressurser, men de viser ikke entusiasme for oppgaven, da de mener at det allerede er nok flyktninger i kommunen. Verken Re eller Sund kommune viser at de er enige med tiltakets mål og kan derfor ikke knyttes til Pressman og Wildavskys syv situasjoner.

Begrunnelsen for å benytte sin vetorett varierer fra kommune til kommune. Noen av kommunene viser entusiasme i forhold til tiltaket, men en velger å prioritere andre oppgaver eller mangler rett og slett ressursene. Sund kommune er den eneste som eksplisitt viser at de ikke er enige med tiltaket. Administrasjonens vurdering er uansett et svært viktig vetopunkt, da 7 av 8 kommunestyre velger å følge deres anbefalinger. At de fleste kommunene fastholder på administrasjonens anbefalinger, viser at de fleste kommunene følger det organisasjonsprinsippet som Offerdal (2005) viser til; at administrasjonen skal ha ansvar for å vurdere midlene til de ulike oppgavene. Flere kommunestyrerepresentanter viser til at de stoler på administrasjonen når de hevder at de har funnet midler, og de trenger dermed ikke mer bevis på dette.

*”Nå har administrasjonen kommet fram til at de har funnet boliger, og da velger jeg å stole på at administrasjonen sier det som det er.”* Kommunestyrerepresentant (Ap Sande).

Avgjørelsen i kommunestyret er det andre viktige vetopunktet i prosessen. I alle kommuner, med unntak av Hol, var det svært jevnt mellom andelen som vil gå inn for IMDIs anmodning, og andelen som ønsker å redusere antallet. Den politiske konstellasjonen i kommunen ser ut til å avgjøre denne prosessen. I alle de fire kommunene som går inn for IMDIs anmodning, kommer ordføreren fra Ap. I alle disse kommunene, med unntak av Hol, blir forslaget støttet av alle partier utenom Frp og

Høyre. I de restriktive kommunene er tre av ordførerne fra Høyre og en fra Sp. Dette viser at den partipolitiske organiseringen påvirker utfallet og at kommunestyret er et viktig vetopunkt. Årsak til variasjoner mellom Ap-kommuner og Høyre kommuner, kan være at Høyre og de andre partiene som støtter Høyre, er mer kritiske til å ta imot flyktninger. I alle de restriktive kommunene samarbeider det største partiet med Frp og tre av varaordførerne kommer fra Frp. Dette kan være en medvirkende faktor til disse kommunenes holdning til bosetting av flyktninger. Dette er i tråd med Steen (2008), om at et sterkt Frp i kommunestyret, fører til at færre flyktninger blir bosatt. En annen mulig forklaring på sammenhengen mellom partipolitisk organisering og viljen til å bosette, kan være at "Ap-kommuner" føler større ansvar ovenfor myndighetene, fordi deres eget parti sitter i regjering.

At kommunestyret kan være et viktig vetopunkt er tydeligst i Hol kommune. Her gikk administrasjonen inn for at man ikke skulle bosette flyktninger i 2009, mens et enstemmig kommunestyre gikk inn for å følge IMDIs anmodning om å bosette 10 flyktninger i 2009. Denne situasjonen viser at kommunestyret har det siste ordet og muligheten til å gå imot administrasjonens vurderinger. Dette viser at vedtaket i kommunestyret kan være et svært viktig vetopunkt, da det er de som til slutt bestemmer utfallet av en sak.

Kommunen er et svært viktig iverksettingsorgan når det gjelder bosetting av flyktninger, men det er tydelig at dette først og fremst er en statlig oppgave. Mine analyser har vist at hovedtendensen er at staten og kommunene ikke har sammenfallende målsetninger og preferanser når det gjelder bosetting av flyktninger. Dette er tydeligst i de negative kommunene, men gjeldende også i en del av de positive kommunene. Mange uttrykker at de har viktigere oppgaver. Andre uttrykker at de må bidra for å oppnå statlige mål, noe som kan oppfattes som om de gjør staten en tjeneste. Videre oppfatter en del kommuner de økonomiske virkemidlene som for små, noe som gjør iverksetting vanskelig, da staten ikke har noen legale virkemidler ovenfor kommunene. I prosessen som denne oppgaven tar for seg, finner vi to viktige vetopunkter, som kan forsinke iverksettingsprosessen. Disse vetopunktene er administrasjonens vurdering og kommunestyrets avgjørelse. Da 7 av 8 kommuner i

denne oppgaven følger administrasjonens vurdering, ser jeg på dette som det viktigste vetopunktet. Kommunestyredebatten er et viktig vetopunkt, da man her tar den endelige avgjørelsen. Kommunestyret er ikke bundet av administrasjonens vurderinger og i en av kommunene valgte kommunestyret å gå imot rådmannens innstilling. I de andre kommunene var det svært jevnt, og den politiske konstellasjonen var avgjørende for utfallet. Alle de positive kommunene var styrt av Ap, mens de fleste restriktive kommunene var styrt av Høyre. Dette viser at partisammensetningen påvirker i hvilken grad kommunene benytter sin vetorett ovenfor IMDi.

I kommunen som reduserte i forhold til antallet IMDi anmodet kommunen, var det administrasjonen som i utgangspunktet gikk inn for å redusere antallet.

Administrasjonen skal være partipolitisk uavhengige, hvorfor er det da slik at rådmenn i "Høyre-kommuner" reduserer i forhold til IMDis anmodning, mens dette ikke skjer i "Ap-kommuner"? En forklaring kan være at disse kommunene har større praktiske utfordringer enn andre, og at det kun er tilfeldig at hovedandelen har ordfører fra Høyre. En annen forklaring er at rådmannen går inn for et forslag som han tror kommunestyret vil følge opp, eller at han følger opp signaler fra kommunestyret. Det siste ble bekreftet i Hol, hvor administrasjonen ble kritisert for å komme med en negativ innstilling. Rådmannen forsvarte dette med at de fulgte opp vedtaket kommunestyret gjorde våren 2008, om å ikke bosette flyktninger.

## **6.3 Rådmannens vurdering**

### **6.3.1 Positive kommunene**

Av de fire positive kommunene, går administrasjonen i tre av kommunene inn for å følge IMDis anmodning, mens en går imot. Analysen av argumentasjonen i de positive kommunene tar utgangspunktet i de tre innstillingene som går inn for IMDis anmodning, mens jeg vil presentere Hol sin argumentasjon i et eget avsnitt til slutt.

Det mest utbredte argumentet for å ta imot flyktninger, er at det ikke finnes hindringer for å ta imot. Det vises blant annet til at man har kompetanse på feltet, at man får overført penger og at man kan skaffe boliger, og dermed ser man ikke noen hindringer for å si ja til IMDi's anmodning. Ingen av innstillingene viser direkte i sitt forslag til vedtak hvorfor man skal ta imot flyktninger, men velger allikevel å ta imot. Dette kan tyde på at administrasjonen føler en forpliktelse til å ta imot flyktninger, selv om oppgaven ikke er lovpålagt. Det viktigste argumentet for å ta imot flyktninger, er at man ikke har noen grunn til å si nei. Det virker som administrasjonen i kommunen mener de må motta det antallet flyktninger som de blir anmodet om, hvis ikke de har noen gode grunner til å la være. Dette argumentet kan henge sammen med det neste, som omhandler å bidra for å oppnå nasjonale mål.

*"På bakgrunn av den totale situasjonen i dag, er det ikke vesentlige hindre for å øke antallet flyktninger IMDi ber kommunen om å ta imot."* Rådmannens innstilling (Porsgrunn).

Argumentet som følger etter, er at man bør bidra, på grunn av de store flyktningsstrømmene til Norge. Rådmannen viser til det økte behovet for bosettingsplasser på landsbasis, at mange må vente lenge i mottak og at kommunen dermed bør bidra for å få bosatt alle disse. Dette argumentet blir benyttet av alle kommunene, men med ulikt omfang. Årsaken til at rådmennene er så opptatt av å bidra i en nasjonal dugnad, kan forklares med at rådmennene er en del av det Steen (2009a) kaller det ansvarlige lederskapet, som også står til ansvar ovenfor statlige myndigheter, i tillegg til innbyggerne i kommunen. Denne typen argumentasjon kan kategoriseres som solidaritet, både som solidaritet ovenfor sentrale myndigheter og solidaritet ovenfor flyktninger som gruppe (Steen 2009a). Med dette argumentet signaliserer administrasjonen god vilje, ved at man ønsker å bidra til oppnå statlige mål, som igjen bedrer situasjonen for flyktninger.

*"Nasjonalt bosettingsutvalg har anslått bosettingsbehovet for 2009 til å være 8500 personer, dvs. 3000 mer enn i 2008. Det innebærer mer enn en dobling ift. Antallet som ble bosatt i 2007 (...) Bosetting av flyktninger er et nasjonalt og kommunalt ansvar".* Rådmannens innstilling (Sande)

Å henvise til solidaritet kan oppfattes som en type symbolsk argumentasjon, da man ønsker å bidra for å oppnå fellesskapets mål. At symbolske argumenter er såpass tungtveiende i rådmannens innstilling, avviker fra forventningene om bruk av instrumentell argumentasjon. Steen (2009a) hevder at mange ledere viste til den kommunale egennykten, framfor solidaritet. Når det gjelder denne oppgaven, har det vært motsatt ved at rådmennene i større grad har fokusert på at man bør delta i dugnad, for å oppnå nasjonale mål. Årsaken til at dette varierer kan forklares ved at vi har tatt utgangspunkt i ulikt datamateriale, eller at de kommunene jeg har sett på, skiller seg ut. De fleste av Steens undersøkelser tok også utgangspunkt i året 2008, og derfor skal ikke dette ha noe å si.

Ingen av rådmennene skriver direkte at man tjener penger på bosettingen, men de fleste positive kommunene opplyser hva integreringstilskuddet er, og hvor mye dette utgjør. Dette kan tolkes som at økonomisk vinning er et argument, men et argument man ikke ønsker å fremheve. Men indirekte blir dette fremhevet, da man hevder at man har mulighet til å løse denne oppgaven gjennom overførte midler eller når man viser til at man ikke går i underskudd ved å bosette. Økonomi hevder jeg dermed er det tredje viktigste argumentet for administrasjonen, selv om dette ikke skrives direkte. Det benyttes i liten grad konkrete positive instrumentelle argumenter i rådmannens innstilling. Unntaket er Skien kommunen, som viser til at bosetting av flyktninger kan få en positiv innvirkning på det fremtidige behovet for arbeidskraft. Fraværet av instrumentelle argumenter kan tyde på at administrasjonen ønsker å fremheve god vilje, fremfor egennytte.

I de fleste positive kommunene fokuserer man i stor grad på utfordringer og årsaker til hvorfor man ikke burde ta imot flyktninger. Når det gjelder utfordringene knyttet til bosetting benytter man i hovedsak instrumentell argumentasjon, og viser til utfordringer med bolig. I Sande viser man ikke til noen hindringer med boliger, det viser derimot til at boligsituasjonen er bedre enn på lenge. Andre instrumentelle utfordringer knyttet til bosetting er at de flyktningene som kommer, har lite utdanning, noe som gjør at man trenger omfattende ressurser for å lære disse et nytt språk. At man

viser til utfordringene ved bosetting, men samtidig går inn for bosetting, gjør at man signaliserer god vilje.

Innstillingene inneholder stor grad av parallell argumentasjon, da hoveddelen av innstillingen fokuserer på problemer og utfordringer, knyttet til mottak av flyktninger, men allikevel velger de å ta imot flyktninger. Argumentene for å gå inn for IMDis anmodning, er først og fremst at det ikke finnes noen hindringer og fordi man bør delta for å oppnå det nødvendige antallet bosettingsplasser. Få viser direkte til de økonomiske gevinstene man kan oppnå, men viser til at en ikke går i underskudd og implisitt viser man da til at det er muligheter til å tjene penger på dette.

I Hol kommune går administrasjonen inn for å la være å bosette flyktninger. De viser til at det er stor flyktningstilstrømming og at mange venter i mottak. Dette kan kategoriseres som symbolsk argumentasjon. Begrunnelsen for å gå imot bosetting av flyktninger, er mangel på boliger. Dette er et tydelige instrumentelt argument. Dette er det eneste argumentet imot bosetting i rådmannens innstilling, og er dermed det førende argumentet for hvorfor administrasjonen går imot bosetting av flyktninger. Kommunestyret valgte å gå imot rådmannens innstilling og inn for å bosette flyktninger. Begrunnelsen for deres valg vil bli diskutert i kapittel 6.4.1.

### **6.3.2 Restriktive kommuner**

De fire restriktive kommunene benytter i hovedsak instrumentell argumentasjon for å forsvare sitt vedtak. Det absolutt mest brukte og tungtveiende argumentet for å gå imot IMDis anmodning, er problemer knyttet til boliger. Dette vil si at det er redusert tilgang på passende boliger, og høyt prisnivå på det som er tilgjengelig. Alle kommuner utenom Re, benytter boliger som hovedargument for å ikke følge IMDis anmodning og det gjør boliger til det viktigste argumentet for å gå imot anmodningen. Boliger er et klart instrumentelt argument ved at en viser til praktiske problemer knyttet til bosettingen. At boliger er det mest brukte argumentet er forventet, da kommuneundersøkelsen 2008 (Perduco 2008) viste at rådmennene så på boliger som det største hinderet for bosetting.

*”.. er tilgangen på boliger den viktigste begrensende faktor i forhold til det antall flyktninger det er mulig å bosette. Som følge av økende boligrente, fallende boligpriser samt den pågående finanskrisen, er presset på utleiemarkedet ytterligere forsterket siste år.”*

Rådmannens innstilling (Tønsberg)

Etter boliger er det mest brukte argumentet at økt bosetting skaper problemer for kommunens planer, også et instrumentelt argument. Det vises til at økt bosetting fører til at man må øke antall ansatte, og at kommunen da binder seg til økte lønnsutgifter over flere år. Planene og bemanningen i kommunen er laget med utgangspunkt i antall flyktninger i kommunen, og et økt antall gjør at man måtte endret planene og bemanningen. Dette argumentet er også instrumentelt, da man ser på de negative praktiske konsekvensene for kommunen.

*”De ulike virksomhetene i Drammen kommune har utarbeidet planer som er tilpasset dagens nivå for bosetting av flyktninger. Dersom omfanget av bosettingen endres vil det være behov for å foreta en gjennomgang av planverket og eventuelt endre det.”* Rådmannens innstilling (Drammen)

Videre er asylmottak og omorganiseringer i kommunen, viktige argumenter.

Asylmottak er aktuelt i tre av kommunene, Drammen, Tønsberg og Sund, men administrasjonen i Tønsberg benytter ikke dette som et argument. Det gjør derimot de to andre kommunene, ved at dette legger press på kommunens tjenester.

Omorganiseringer i kommunen, benyttes kun som argument i Re, men det er også det eneste argumentet de legger vekt på i innstillingen og er derfor et viktig argument.

I de restriktive kommunene dominerer de instrumentelle argumentene, det benyttes få symbolske argumenter. Det ene avvisende-symboliske argumentet som benyttes er at det er eller kan bli for mange innvandrere i kommunen. Dette argumentet benyttes både eksplisitt og implisitt. Administrasjonen i Drammen opplyser at familiegjenforeninger kommer i tillegg til det antallet som er anmodet, og viser til at 38 % av innvandringen til Norge skjer gjennom familiegjenforening, mens kun 11 % skjer gjennom flukt. De sier dette ikke kan si noe konkret om sammenhengen mellom innvandring som følge av flukt og familieinnvandring. Men det kan tolkes som om de mener at det kan bli svært mange innvandrere i byen og at dette er noe negativt. Sund kommune viser



direkte til det store antallet flyktninger i kommunen, som en av to grunner til å gå imot IMDis anmodning.

*”Sund kommunestyre finn ikkje å kunne busetja nye flyktninger i 2009. Grunngevinga er knytt til talet på flyktningar som alt er i kommunen er høgt, og at det er stort press på den lokale bustadmarknaden”. Rådmannens innstilling (Sund).*

Når det hevdes at det er mange flyktninger i kommunen, kan det tolkes som fremmedfrykt, som kan klassifiseres som symbolsk argumentasjon. Man mener at mange innvandrere i kommunen er noe negativt, og at man dermed bør forsøke å begrense dette. Dette er tydeligst i Sund, der man i forslaget til vedtak, hevder at det er mange flyktninger i kommunen, noe som kan tolkes som at det er for mange flyktninger. Når man ser dette i sammenheng med at Sund kommune valgte å ikke ta imot flyktninger i det hele tatt, blir inntrykket av deres negative syn på flyktninger, forsterket.

De restriktive kommunene benytter i liten grad imøtekommende symbolsk argumentasjon. I Drammen og Tønsberg viser man til at antallet flyktninger til Norge har økt og at staten trenger flere bosettingsplasser, men dette er ingen argumentasjon, kun en saksopplysning uten mer utdypning. I Sund vises det til at presset på kommunene om å ta imot flyktninger øker, og for at staten skal oppnå sine mål om flyktningmottak, må kommunene hjelpe til. Dette er et symbolsk argument, men dette argumentet følger ikke kommunen opp selv. Kommunen velger å gå imot flyktningmottak i 2009, og bryter dermed en flerårig avtale med IMDi. De restriktive kommunene viser i liten grad til de positive sidene ved bosetting. Sund er den eneste kommunen som benytter imøtekommende argumentasjon og som viser til positive sider ved bosettingen.

*”Kommunen har og fått mykje att frå denne nye innbyggjergruppa” Rådmannens innstilling (Sund).*

Det er vanskelig å si om dette argumentet er symbolsk eller instrumentelt, da de ikke viser til hva de har fått fra denne gruppa. Det kan for eksempel være arbeidskraft, et instrumentelt argument, eller kulturelt mangfold, et symbolsk argument. Dette utdypes

ikke og jeg velger dermed kun å klassifisere dette som imøtekommende argumentasjon, da jeg ikke har noe som indikerer hva de legger i dette utsagnet.

De restriktive kommunene bruker i liten grad parallell kommunikasjon. Med unntak av Sund, benytter kommunene kun avvisende argumenter, og argumentasjonen er i hovedsak instrumentell. Men det vises i noen grad til parallell kommunikasjon. Sund er det absolutt beste eksempelet på dette ved at de viser til at de har fått mye tilbake fra flyktningene i kommunen, som er imøtekommende argumentasjon, men ved at de også benytter avvisende argumentasjon, både symbolsk og instrumentell.

### **6.3.3 Sammenligning av rådmennenes vurdering**

Innstillingene mellom de positive og restriktive kommunene varierer som forventet, ved at innstillingene i de positive kommunene i hovedsak består av imøtekommende argumenter, mens innstillingene i de restriktive kommunene i hovedsak består av avvisende argumenter. Men innstillingene har en del fellesstrekk. Alle innstillingene benytter et nøytralt språk og er svært saklige i sin fremstilling, og de benytter argumenter som det er stuerent å framføre. Nesten alle kommunene viser til at det er flere som skal bosettes enn tidligere. Men de restriktive kommunene informerer kun om det, uten å knytte dette til kommunens ansvar ovenfor flyktninger eller staten, mens flere av de positive kommunene understreker at det er kommunens ansvar å få gjennomført dette. Hvis vi ser alle de 8 innstillingene under ett, blir alle 4 argumentasjonstyper benyttet.

I de positive kommunene er hovedargumentet at det ikke finnes noen store hindringer for å si nei til anmodningen fra IMDi. Hovedandelen av argumentene, som fremføres i de positive kommunene, er symbolsk-imøtekommende. Jeg finner til en viss grad imøtekommende-instrumentelle argumenter, men mange av disse er implisitte ved at man viser til at man ikke går i underskudd. Av de negative argumentene blir kun de instrumentelle benyttet, da spesielt boligproblemer. Det vil si at avvisende-symbolske argumenter ikke blir benyttet i det hele tatt i de positive kommunene.

I de negative kommunene er det ledende argumentet at boligsituasjonen ikke tilsier mottak av så mange flyktninger som de er forespurt om. Argumentasjonen i disse kommunene er i hovedsak avvisende-instrumentell. Symbolsk-avvisende argumenter ble kun benyttet i Sund og til dels i Drammen, der man viser til at de vil bli for mange innvandrere i kommunen. Imøtekommende-argumenter blir benyttet i svært liten grad i de restriktive kommunene, kun Sund benytter dette.

I de positive kommunene blir parallell argumentasjon benyttet i stor grad, ved at man viser til problemer knyttet til bosetting av flyktninger, samtidig som man velger å gå inn for anmodningen. I de restriktive kommunene, benyttes det i mindre grad parallell argumentasjon, men med noen unntak. Fokuset er her også at det er store utfordringer knyttet til bosetting, men her velger man å gå imot anmodningen. De restriktive viser til at de tidligere har gjort en god innsats ovenfor flyktninger, men at de i år ikke har mulighet til å bidra i like stor grad. Med dette signaliserer kommunene god vilje. De positive kommunene viser i stor grad til utfordringene, og dette gjør at de signaliserer god vilje, da de velger å bosette på tross av alle de store utfordringene.

## **6.4 Kommunestyredebattene**

### **6.4.1 Positive kommuner**

I kommunestyredebattene i de positive kommunene, benyttes alle argumentasjonsformer. Men imøtekommende argumenter er, som forventet, mest synlige i debatten. Representantene som ønsker å gå inn for anmodningen i de positive kommunene, viser først og fremst til Norges og kommunens forpliktelser ovenfor flyktninger. Hyppigheten og engasjementet i disse argumentene, gjør at dette er det viktigste argumentet i de positive kommunene for å gå inn for anmodningen. Det vises til at man har et ansvar ovenfor det internasjonale samfunnet, sentrale myndigheter og flyktingene som venter i asylmottak. I tillegg blir det vist til at flyktingene kan være en berikelse for kommunen. De viser til at flyktninger er mennesker i nød, og de bør

en hjelpe. Videre vises det til at Norge er verdens beste land å bo i, og at en derfor bør ta en del av ansvaret og dele på godene. Disse argumentene fremføres først og fremst av representanter fra SV, Ap, og Krf. Dette er som forventet, da dette sammenfaller i stor grad med partiets verdigrunnlag, spesielt når det gjelder SV og Krf.

*”Vi bor i verdens rikeste land og vi kan ikke lukke øynene for de som har det så vanskelig”.*  
Kommunestyrerepresentant (Krf Porsgrunn).

Disse argumentene er de viktigste argumentene for at kommunene tar imot flyktninger i de positive kommunene. Denne argumentasjon kan beskrives som symbolsk-imøtekommende, ved at man sier ja til å motta flyktninger ut fra solidaritet. Denne solidariteten er først og fremst ovenfor sentrale myndigheter, men også det internasjonale samfunnet og flyktninger som ofre, og flyktninger som berikelse. I kommunestyredebuttene viser de først og fremst til forpliktelser ovenfor flyktninger. Steen (2009a) hevder at denne argumentasjon ikke er særlig fremtredende i kommunene, men det er den i denne oppgaven. Steens undersøkelser tok utgangspunkt i medieuttalelser, mens denne oppgaven har tatt utgangspunkt i kommunestyredebuter og det i seg selv kan utgjøre en stor forskjell, ved at man i media i større grad kommuniserer med velgerne, mens man i et kommunestyremøte i hovedsak kommuniserer med de andre kommunestyremedlemmene. I tillegg tok Steens undersøkelser utgangspunkt i uttalelser fra ordførere og rådmenn, hvor rådmenn i større grad skal ta hensyn til kommunens økonomi og ressurser, mens kommunestyrerepresentantene i større grad kan ta utgangspunkt i egne følelser og verdier.

Det benyttes også instrumentelle argumenter for å forsvare ønsket om å følge IMDIs anmodning og ta imot flyktninger. Hovedargumentet er at man tjener penger på å motta flyktninger, penger som kan benyttes på andre integreringstiltak eller andre utgifter kommunen har. Mange representanter viser først til at det er kommunens ansvar å motta flyktninger, så til at en tjener penger på dette, ofte i samme innlegg. Det kan dermed være uklart hva som er hovedargumentet. Det kan tolkes som om man

synes det er vanskelig å benytte økonomi som hovedargument, da man ønsker å fremstå som åpne og inkluderende. Eller så kan det tolkes som at representantene ønsker å ta imot flyktninger ut fra solidaritet, men at det er en bonus at man i tillegg kan gå i overskudd av å bosette. Representantene benytter da argumentasjon med parallelle budskap. Av de instrumentelle argumentene er økonomi det mest benyttede. Dette fremstår også som det nest viktigste av alle argumenter.

*”Mange er redd for utgiftene ved å bosette flyktninger, men kommunen blir tilført penger. Tilskuddet fra staten skal i helhet dekke de totale utgiftene”.* Kommunestyrerepresentant (Ap Sande).

Vi finner mye parallell argumentasjon, ved at de representantene som fremfører de imøtekommende argumentene, også viser til utfordringer med å bosette. Som i administrasjonens vurdering, viser de representantene som ønsker å gå inn for IMDis anmodning, også til utfordringer med bosettingen. Det vises til rene instrumentelle argumenter som at kommunens økonomi er det viktigste, og det vises til problemer med økonomi, boliger og store utgifter til sosialhjelp.

I tre av de positive kommunene, Skien, Porsgrunn og Sande, går Frp og Høyre inn for å bosette et lavere antall enn administrasjonen har anbefalt. Argumentene for å gå imot rådmannens innstilling, er av instrumentell art. Det vises til at kommunen er i en vanskelig situasjon, i form av en presset økonomi eller store omorganiseringer. Videre legges det vekt på at asylmottak i kommunene legger press på kommunale tjenester. Det hevdes også at pengene fra staten ikke dekker utgiftene i forbindelse med bosetting. Boliger er også et viktig argument, men ikke like dominerende som i rådmannens innstilling. Det fokuseres på at de først og fremst bør ta hensyn til økonomi, ikke mennesker, og at fokuset må ligge på den lokale, ikke den internasjonale, konteksten. Hol kommune skiller seg ut, ved at alle partiene går inn for å gå imot rådmannens innstilling og heller følge IMDis anmodning.

Det benyttes i liten grad symbolske-avvisende argumenter i de positive kommunene. Unntaket er representanten for Bylista i Porsgrunn, som hevder det er mange krigsforbrytere bosatt i Norge, og at mange innvandrerungdom lever i frykt for sine

familier her i landet. Dette mener jeg kan kategoriseres som symbolsk-avvisende argumentasjon, ved at man frykter disse menneskene og stigmatiserer en gruppe mennesker.

I de positive kommunene blir alle argumentasjonstypene fremført, og det er dermed ganske mye debatt i disse kommunene. De imøtekommende argumentene styrer debatten, da flertallet er positive til innstillingen. De symbolske argumentene er mest fremtredende, etterfulgt av det instrumentelle argumentet økonomi. Avvisende-instrumentell argumentasjon blir også benyttet, i hovedsak av Frp og Høyre, mens man kun finner et eksempel på avvisende-symbolsk argumentasjon.

#### **6.4.2 Restriktive kommuner**

I de restriktive kommunene er det, naturlig nok, flere representanter som kommer med argumenter imot bosetting enn i de positive kommunene. Frp og Høyre går, i alle de restriktive kommunene, imot IMDis anmodning. De får i de ulike kommunene følge av et eller flere partier. Både Krf, Venstre, Sp og Ap går imot anmodningen i en eller flere av kommunene. Representantene som går imot anmodningen ønsker å fremstå som om det er praktiske årsaker som gjør at de går imot anmodningen. Debatten er dermed preget av avvisende-instrumentell argumentasjon. Boliger er det viktigste argumentet for å gå imot anmodningen, dette benyttes hyppigst og med størst kraft.

*”Når det gjelder bolig, som er et ankepunkt, så er det bråstopp når det gjelder kjøp. Men når det gjelder utleie, det er ikke mye ledig i Tønsberg”.* Kommunestyrerepresentant (Frp Tønsberg)

Det nest viktigste argumentet omhandler kommunens ressurser og økonomi. Det hevdes at kommunen vil ha lite ressurser det neste året på grunn av asylmottak eller omorganisering av kommunale tjenester. Det blir også hevdet at man ikke alltid har tjent penger på bosetting av flyktninger. Det er vanskelig å skille disse argumentene fra hverandre, så jeg mener at dette kan sammenfattes til ressurser, og at dette er det nest mest benyttede argumentet for å gå imot anmodningen i de restriktive

kommunene. Dette innebærer økonomi, omorganiseringer i kommunene og press på kommunale tjenester.

*”Det er slik at vi får ikke fullt ut dekket de utgiftene vi har knytta til flyktninger. Det er også slik at Tønsberg sin situasjon er noe annerledes enn andre kommuner (...) Tønsberg kommune har et desentralisert mottak, med 165 flyktninger”.* Kommunestyrerepresentant (Krf Tønsberg).

Det tredje argumentet som benyttes for at de går imot anmodningen, er at de gjør det for flyktingenes beste. Det blir begrunnet ved at det blir dårligere integrering hvis man tar imot for mange flyktninger, og at man skal være sikre på at de innvandrerne som allerede bor i kommunen, blir tatt vare på og får et godt tilbud. Dette argumentet fremføres særlig av Høyre og Frp, og er svært fremtredende i kommunestyredebattene i Drammen og Tønsberg. Disse argumentene kan være vanskelig å plassere i forhold til Steens argumentasjonstyper. I utgangspunktet kan dette kategoriseres som symbolsk argumentasjon, ved at man tar hensyn til flyktingens livssituasjon. Men ved å redusere i forhold til IMDis ønsker, forverrer man situasjonen for flyktninger som venter på asylmottak og bidrar ikke til å oppnå nasjonale målsetninger, og dermed kan det oppfattes som avvisende argumentasjon.

Avvisende-symbolsk argumentasjon blir som i rådmannens innstilling, i liten grad benyttet i kommunestyredebattene. Men i noen av kommunene legges det fokus på at man har fått for mange innvandrere til kommunen. Dette kan kategoriseres som avvisende-symbolsk argumentasjon, ved at man frykter for mange innvandrere og ser på det som noe negativt for kommunen. Dette er særlig fremtredende i Drammen.

*”Vi i Frp føler at hvis vi skal ta de utfordringene på alvor som vi vet at eksisterer i byen vår så må vi gjøre det vi kan for å begrense. Må gjør det vi kan for å begrense, at stadig flere kommer til byen”* Kommunestyrerepresentant (Frp Drammen).

I de restriktive kommunene finner vi mange representanter som ønsker å gå inn for anmodningen. Dette er særlig SV, men også Ap, Krf og Venstre. Argumentene deres, er nokså like argumentene i de positive kommunene og benyttes i samme omfang. Det

vil si at imøtekommende-symbolsk argumentasjon er mest benyttet, så følger argumenter knyttet til at dette fører til bedret økonomi for kommunen.

### **6.4.3 Sammenligning av positive og restriktive kommuner**

I alle kommunestyredebattene, utenom Hol, er det jevnt mellom de som ønsker å gå inn for IMDis anmodning, og de som ønsker å gå imot. Dette fører til at både imøtekommende og avvisende argumenter er fremtredende, både i positive og restriktive kommuner. Representanter fra samme parti, benytter i stor grad samme argumentasjon, selv om de opptrer i ulike kommuner

Steens (2009a) argumentasjonstyper kan i stor grad brukes til å beskrive og organisere argumentasjonen i mitt datamateriale. Representantene viser i liten grad til frykt mot innvandrene, når de går imot å bosette flyktninger, men derimot til praktiske årsaker. Begrunnelsene for å gå inn for bosetting, preges av symbolske argumenter, først og fremst med hensyn til flyktingene, men også i solidaritet med nasjonale myndigheter og det internasjonale samfunnet. Det instrumentelle argumentet økonomi, er også viktig for å motta flyktninger. Begrunnelsen for å gå imot IMDis anmodning, preges av instrumentelle argumenter.

Mange av representantene, spesielt representantene fra Frp, har behov for å understreke at det er de praktiske hensynene, da særlig økonomi og boliger, som er grunnen til at de ikke kan gå inn for IMDis anmodning og ikke fremmedfrykt. Dette kan nok knyttes til at Frp er et innvandringsrestriktivt parti, og mange har sterke oppfatninger når det gjelder deres syn på innvandring, og at Frp dermed har behov for å understreke at de ikke gjør dette fordi de er imot innvandrere.

### **6.4.4 Fremførelsen av argumentene**

Appellformene logos, etos og patos viser til argumentasjon og argumentasjonsform, men også avsenderens uttrykksform og personlig fremtreden. Representantenes argumenter varierte i stor grad, og det gjorde også deres uttrykksform og fremførelse.



De instrumentelle argumentene i debatten preges i stor grad av logos argumentasjon, da man viser til fakta. Fremførelsen er rolig og saklig, og man benytter et nøytralt språk og en anonym stil. Hovedandelen av argumentene i debattene er preget av logosargumentasjon.

*”Utgangspunktet for den saken er at IMDI har kommet med en henvendelse til Porsgrunn om å bosette 50 flyktninger i 2009. Årsaken til det økes fra 35 som vi har hatt i år og i flere år, så er det en økning på 15, fra 35 til 50, så er årsaken at behovet for å bosette flyktninger er betydelig økt. I Norge må det bosettes 8200 flyktninger i 2009 (...). Det vil bety, at vi må ta en økning.”* Kommunestyrerepresentant (Krf Porsgrunn)

De første innleggene i de fleste debattene, preges av logosargumentasjon. Ved bruk av logos presenterer man sine argumenter rolig og viser gjerne til fakta. Det er tydelig at disse innleggene er planlagte innlegg, da de er lange og gjennomarbeidet. Etos benyttes også i noen tilfeller i begynnelsen av debatten. Det benyttes når representanten har planlagt et innlegg, som er basert på følelser, men hvor tonen er rolig og man fremfører budskapet uten å hisse seg opp.

*”Ap står for en human, solidarisk og rettsikker flyktningspolitikk. Norge har en klar moralsk forpliktelse til å ta sitt ansvar for mennesker i nød.”* Kommunestyrerepresentant (Ap Hol).

Utover debatten heves gjerne stemmene og konfliktnivået blir høyere. Flere og flere benytter patos, og det er tydelig at mange har blitt provosert under debattene. Man viser i større grad til følelser og angriper hverandre i større grad. Patos er den mest brukte appellformen når symbolske argumenter fremføres. En del av argumentene som ikke knyttes til direkte argumenter, men henviser til de andre partiene eller representantene, preges også av patos.

*”Jeg blir litt flau over det nivået denne debatten har, med tanke på de fjernsynsbildene som kommer inn fra den store verden hver eneste dag. Når vi går ut av den salen her og handler julegaver for tusenvis av kroner, også begynner vi å se på sånne ting som det her.”*

Kommunestyrerepresentant (Ap Skien)

Patos blir mest brukt i de kommunene med høyt konfliktnivå, Skien, Porsgrunn og Tønsberg. Det kan hevdes at bruken av patosargumentasjon er en medvirkende faktor

til det høye konfliktnivået. Eventuelt kan det høye konfliktnivået fremme bruken av patos, da konflikten i salen fører til at representantene lar følelsene styre, og tyr til uplanlagte utsagn, spesielt om de andre partiene og representantene.

*”Jeg tror at uansett hvor mye dokumentasjon administrasjonen hadde lagt fram, så hadde ikke Frp vært fornøyd (...) Jeg synes det er ekstremt kverulerende å opptre på den måten.”*  
Kommunestyrerepresentant (SV Skien).

I de kommunene med lavere konfliktnivå preges debatten av logos argumentasjon, som også er den mest brukte appellformen, alle kommuner sett under ett. Etos som appellform benyttes i minst grad. At patos benyttes såpass mye i debattene viser at bosetting av flyktninger er et tema som engasjerer representantene.

# 7 Avslutning

## 7.1 Oppsummering

Oppgaven har sett på hvordan kommunene fungerer som iverksettingsorganer i bosettingspolitikken, og hvordan de argumenterer når de går inn for eller imot bosetting av flyktninger. Jeg har forsøkt å kartlegge hvilken argumentasjon som brukes i rådmannens innstilling og på kommunestyremøtene. Funnene herfra har sammen med bakgrunnsinformasjon om kommunene, informasjon om bosettingshistorie og -kontekst, dannet utgangspunktet for de analysene jeg har gjort. I dette avsluttende kapitlet ønsker jeg å oppsummere med de funnene jeg har kommet fram til, og løfte blikket videre og gjøre noen tanker om dagens bosettingspolitikk.

## 7.2 Konklusjon

Den ene problemstillingen denne oppgaven skulle svare på var: *Hvordan fungerer kommunene som iverksettere når det gjelder bosetting av flyktninger?* Denne oppgaven vist at kommunene oppfatter sin rolle ulikt. Dette er først og fremst en statlig oppgave, og kommunene kan velge om de ønsker å være iverksettingsorganer i denne prosessen. Mange kommuner velger å delta og mener dette er deres plikt, mens andre kommuner mener at de først og fremst må konsentrere seg om de lokale forholdene. Staten gir kommunene økonomiske virkemidler for å bosette flyktninger, men de har i liten grad legale og kompetansemessige virkemidler. Fraværet av legale virkemidler gjør at staten ikke kan pålegge kommunene dette ansvaret, og at kommunene står fritt til å inngå, og å bryte avtaler med IMDi. Det kan virke som om mange kommuner oppfatter oppgaven som en tjeneste som de gjør for statlige myndigheter.

I iverksettelsesprosessen jeg har sett på, finnes det to vetopunkter som kan forsinke eller stoppe iverksettelsen. Disse to punktene er administrasjonens vurdering og kommunestyredebuttene. At 7 av 8 kommuner valgte å gå inn for rådmannens innstilling, viser at dette er et viktig vetopunkt, da kommunestyret i de fleste tilfeller følger opp administrasjonens vurderinger. Så det vil si at det administrasjonen går inn for, vil i de fleste tilfeller bli det endelige vedtaket. Men kommunestyret er også et viktig vetopunkt. I Hol valgte et enstemmig kommunestyre å gå imot rådmannens innstilling, og dermed bosette flyktninger, selv om administrasjonens anbefaling var å la være. I alle kommuner, utenom Hol, var det nokså jevnt mellom de ulike bosettingsalternativene. Det som skilte de positive og de restriktive kommunene, var den partipolitiske sammensetningen, ved at de positive kommunene var styrt av Ap, mens de restriktive kommunene var styrt av Høyre eller Sp. Dette viser at det er den politiske sammensetningen kan avgjøre om kommunen bosetter flyktninger eller ikke.

Den andre problemstillingen denne oppgaven skulle svare på var: *Hvilken argumentasjon er førende for kommuners villighet til å bosette flyktninger?*

Rådmannens innstilling viste at den viktigste begrunnelsen for å gå inn for anmodningen, var at det ikke var noen hindringer for å gjøre det. Ellers var de symbolske argumentene viktigst for villigheten til å motta flyktninger, man henviste til hensynet til flyktningene, og at dette var en nasjonal oppgave hvor kommunene måtte bidra for å få det gjennomført. Men de viste også i stor grad til utfordringene ved bosetting og viste dermed god vilje, ved at man tar imot på tross av disse utfordringene. I kommunene som valgte å gå imot anmodningen, var de instrumentelle argumentene viktigst, og da særlig boliger. Symbolske argumenter var mindre synlige og positive sider ved bosetting ble ikke fremhevet.

I kommunestyredebuttene var de viktigste argumentene for å gå inn for bosetting av flyktninger hensynet til flyktningene og det å bidra i en nasjonal eller internasjonal dugnad. Et annet viktig argument var at man tjente penger på bosetting, men i hovedsak var de symbolske argumentene viktigst blant de representantene som gikk inn for bosetting. De mest fremtredende argumentene for å gå imot IMDIs anmodning, er mangel på boliger, og andre instrumentelle argumenter som økonomi, asylmottak i

kommunen og omorganiseringer i kommunen. Det vises i liten grad til symbolske argumenter, unntaket er at en del viser til at det er for mange innvandrere i kommunen. Hovedtrekkene fra kommunestyredebatene var at de var preget av imøtekommende-symbolske argumenter og avvisende-instrumentelle argumenter, som vil si at de positive argumentene var preget av symbolikk, mens de negative argumentene viste til praktiske utfordringer.

### 7.3 Veien videre

Bosettingssituasjonen har variert fra år til år, men det har alltid vært vanskelig, ja faktisk umulig, å oppnå det antallet bosettingsplasser som man trenger. Dette fører til store konsekvenser for flyktingene. De må gjennomgå en lang ventetid under påvente av asylsøknaden, for så å vente på bosettingsplass. Disse skal uansett bosettes på et tidspunkt, så i et integreringsperspektiv lønner det seg å bosette disse så fort som mulig. En mulighet for å bosette raskere, er hvis bosetting av flyktinger hadde vært lovpålagt for kommunene. Dagens situasjon er at en del kommuner føler de gjør en tjeneste for staten og dermed ikke føler så stort ansvar for oppgaven. En måte å endre denne situasjonen, er å gjøre dette til en lovpålagt oppgave for kommunene. Men det vil nok ikke skje, da dette går imot prinsippet om kommunenes selvstyret.

En annen måte for å bedre situasjonen, er å lage flere virkemidler for å få kommunene til å bidra. At hovedvekten av argumentene i kommunene er instrumentelle, viser at det er praktiske utfordringer og ikke frykt for innvandrere, som begrenser iverksettelsesprosessen. Det gjør at man skal kunne oppnå full bosetting, hvis man gir kommunene nok ressurser. Boliger er det argumentet som i størst grad hindrer villigheten til å bosette. Det bør dermed legges til rette for mer støtte til bygging av boliger, eventuelt høyere integreringstilskudd, slik at man har større muligheter for å leie boliger til markedspris. Det virker som problemet for mange kommuner er at dette kan være vanskelig å planlegge, og at man derfor ikke vil legge store investeringer i arbeidet, hvis man ikke vet om bosettingen vil opprettholdes de neste årene. Det kan

også være at man er usikker på om kommunen ønsker og fortsatte med bosetting av flyktninger, og derfor ikke ønsker å legge inn store investeringer. Kommunene trenger større grad av forutsigbarhet for å investere i boliger og personalressurser. Men bosetting av flyktninger er vanskelig å planlegge, da dette blir påvirket av situasjoner i verden forøvrig. Dette er svært aktuelt nå, da antallet asylsøkere har gått kraftig ned i år, noe som vil føre til lavere bosettingsbehov de neste årene.

Situasjonen i 2008 var en av mange toppe i bosettingshistorien. Nå er vi inne i en ny periode med færre asylsøkere. Men selv om det er en rolig periode nå, vil det alltid komme nye toppe. Rekordåret 1994 ble etterfulgt av mange rolige bosettingsår på grunn av lav asylstrøm til Norge. Men etter hvert opplevde Norge nye pressår og det vil mest sannsynlig også skje i fremtiden. Som SVs representant i Skien uttalte: *”Det har til alle tider eksistert kriger, elendighet og derfor flyktninger”*. Det kommer til å komme nye katastrofer og kriger, og dermed nye flyktninger. For å ivareta deres behov, bør man kanskje legge til rette for en mer stabil bosettingspolitikk. Man bør sette inn flere virkemidler og ikke bare satse på at kommunene igjen, vil bidra i en dugnad.

# Litteraturliste

Andersen, Dag T. og Halvdan Skard (2008). *Felles dugnad for flyktninger*. URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/taler\\_artikler/minister/arbeids--og-inkluderingsminister-dag-ter/2008/felles-dugnad-for-flyktninger.html?id=524668](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/taler_artikler/minister/arbeids--og-inkluderingsminister-dag-ter/2008/felles-dugnad-for-flyktninger.html?id=524668) [Lastet ned 29.04.10].

Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007). *Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkning. Styrket innsats 2008*.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008). *Stimulerer kommunene til økt bosetting*. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/2008/stimulerer-kommunene-til-okt-bosetting.html?id=511387> [Lastet ned 03.05.10].

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). *Regjeringens integrerings- og inkluderingspolitikk*.

Berg, Berit (1996). "Det kommunale flyktningsarbeidet - i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning". *Tidsskrift for samfunnsforskning* 4 ss. 505-533.

Bergström, Göran og Kristina Boréus (red.) (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Brandtzæg, Bent, Mari Torvik Heian, Lars Håkonsen, Trond Erik Lunder, Knut Høyland og Geir Møller (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktingenes rammetilskudd*. Bø: Telemarksforskning. Rapport nr. 236

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

Djuve, Amund B. og Friberg, J. H. (2004): *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Oslo: Fafo-notat 2004:32.

ECON rapport (2000). *Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet*. Utarbeidet for Kommunal og Regionaldepartementet. Rapport nr.2/2000, Prosjekt nr. 31340.

Engh, Christine (2008). "Ingen vil ha 1200 flyktninger", *Aftenposten*. URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article2456910.ece> [Lastet ned 03.05.10].

Friberg, Jon Horgen (2006). *Integrering av arbeidsinnvandrere. utfordringer for norsk integreringspolitikk i kjølvannet av EU-utvidelsen*. Oslo: Fafo-notat 2006:29

Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting?: evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: FAFO - Rapport 544.

Gran, Nina (2009). *Boligutfordringen*, i IMDi (2009). *Hvordan går det med integreringen?* Oslo: IMDi. Årsrapport 2008.

Gran, Nina og Lena Scoufia (2005). *Introduksjonsloven - steg for steg. En veileder i individuelle handlingsplaner for flyktninger*. Oslo: Kommuneforlaget.

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

Hansen, Tore (2005). "Kommunal autonomi - hvor stort er spillerrommet?", kap 5 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

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

IMDi (2008). *Statsbudsjettet 2009*. URL: [www.imdi.no/no/Nyheter/2008/Statsbudsjettet-2009/](http://www.imdi.no/no/Nyheter/2008/Statsbudsjettet-2009/) [Lastet ned 03.05.10].



- IMDi (2009a). *Hvordan går det med integreringen?* Oslo: IMDi. Årsrapport 2008.
- IMDi (2009b). *Rutiner for bosettingsarbeidet i IMDi*. Oslo: IMDi
- IMDi (2010). Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting. URL:  
<http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Artikler/2007/Nasjonalt-utvalg-for-bosetting/> [Lastet ned 02.02.10].
- Jørgensen, Charlotte og Merete Onsberg (2008). *Praktisk argumentasjon*. København: Nyt teknisk forlag.
- Kjeldsen, Jens E. (2006). *Retorikk i vår tid. En innføring i moderne retorisk teori*. Oslo: Spartacus.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano.
- Kryvi, Maren (2008). *Bosetting av flyktninger. En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Lane, Jan-Erik (1992). *The public sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lijphart, Arend (1971): "Comparative Politics and Comparative Method". *The American Political Science Review*, Vol. 65, No.3. 682-693.
- Mathisen, Werner Christie (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan*. Forskningsnotat 1/1997.
- Offerdal, Audun (2005). "Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og kan det være en fordel?", kap.10 i H. Baldersheim og L. Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Perduco (2008). *Kommuneundersøkelsen høsten 2008*.
- Pressman J. L og A. Wildavsky (1973). *Implementation*. Berkley: California University Press.
- Ryghaug, Marianne (2002). "Å bringe tekster i tale- mulige teoretiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap." *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 18:303-327.
- Statskonsult (2006). *Evaluering av bosetting av flyktninger*. Oslo: Statskonsult. Rapport nr. 2006:2.
- 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*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Steen, Anton (2009a). "Hvorfor tar kommunene imot "de fremmede"? Eliter og lokal skepsis", i Saglie, J. red. *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Steen, Anton (2009b). "Bosetting av flyktninger, mellom statlig styring og lokal politikk", i IMDi (2009). *Hvordan går det med integreringen?* Oslo: IMDi Årsrapport 2008.
- Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001): *Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr.1 (2006-2007). Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Thorjussen, Kjersti (2009). *Statlig styring og lokale vedtak: en komparativ analyse av Moss og Haldens håndtering av IMDis anmodning om bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.
- Thagaard, Tove (2003). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

UDI (2009). *Tall og fakta*. Oslo: UDI.

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods*. Second edition. Thousands Oaks: Sage Publications.

## **Sakspapirer**

Drammen kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/10098-10.

Hol kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/2445.

Porsgrunn kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/3984-1.

Re kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/13812.

Sande kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/1439-2.

Skien kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/4096.

Sund kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/2442

Tønsberg kommune (2008). Anmodning om bosetting av flyktninger i 2009. Saksfremlegg. Saksnr. 08/24865.

## Kommunestyredebatter

Drammen kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 28.10.08. URL:

<http://drammen.kunde.media.itum.com/Default.aspx?Video=e2b0effc-401d-4f43-9c0d-48904fc470e3&Bookmark=70c203b3-5b55-452c-a14c-01423f20fc02>

[17.09.2009]

Hol kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 18.12.08. URL:

<http://hol.kommune.no/Politikk/Lydfiler-kommunestyremoter/Fra-moter-i-2008/Lydfiler-fra-mote-18122008/> [17.09.2009]

Porsgrunn kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 06.11.08.

<URL://porsgrunn.exss.no/bruker/pages/archive.aspx?sid=286&mode=exlive2>

[17.09.2009]

Re kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 19.12.08. URL:

[http://12kweb.exss.no/bruker/pages\\_acos/archive.aspx?sid=3848&mode=exlive3](http://12kweb.exss.no/bruker/pages_acos/archive.aspx?sid=3848&mode=exlive3)

[17.09.2009]

Sande kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 10.12.08. URL:

<http://sande.exss.no/bruker/pages/archive.aspx?sid=95&mode=exlive2> [17.09.2009]

Skien kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 12.12.08. URL:

<http://skien.kunde.media.itum.com/Default.aspx?Video=b41b85b8-9f5e-497c-807a-51f7b6e3a026&Bookmark=e345f017-7dae-48a3-8b5b-74fa29827453> [17.09.2009]

Sund kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 04.11.08. URL:

<http://www.radiosotra.no/kommunestyre/Sund%20kommune/M%20te%202008/M%20te%2008%20%20041108/12%20%20114%20Busetjing%20av%20flyktingar%202009.mp3>

[17.09.2009]

Tønsberg kommunestyre (2008). Kommunestyredebatt 12.11.08. URL:

[http://12kweb.exss.no/bruker/pages\\_acos/archive.aspx?sid=3737&mode=exlive3](http://12kweb.exss.no/bruker/pages_acos/archive.aspx?sid=3737&mode=exlive3)

[17.09.2009]

