

# 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*

**Kjersti Thorjussen**



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2009



## Forord

Bosetting av flyktninger har vært et spennende tema å studere, da bosettingen er en frivillig oppgave for kommunene, samtidig som det er en av deres sentrale velferdspolitiske oppgaver. Det er et aktuelt tema som engasjerer mange, også meg, da bosettingen utgjør det viktige første steget i integreringsprosessen. I tillegg var det personlig motiverende å skulle skrive en oppgave som andre aktører enn meg selv kunne ha nytte av. IMDi, Integrerings og mangfoldsdirektoratet, har ønsket studier på temaet bosetting av flyktninger. Informanter i Halden og Moss kommune, likeledes personale på IMDi som jobber direkte med kommunene, har uttrykt at de ville ha nytte av en slik studie.

Oppgaven inngår i et prosjekt; ”Bosetting av flyktninger: sentral styring og lokale vedtak”, som professor Anton Steen ved Institutt på statsvitenskap har i samarbeid med IMDi. I tillegg har NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, vært en partner i samarbeidet. Bakgrunnen for dette er deres strategiske instituttprogram for Husbanken; ”Vanskeligstilte på boligmarkedet - Et dynamisk perspektiv”, hvor NOVA har et samarbeid med instituttet om delprosjektet ”innvandrere og boligmarked”. Det har i den forbindelse vært avholdt et oppgaveseminar, hvor NOVA, veileder og undertegnede deltok.

Denne oppgaven kunne aldri blitt skrevet uten velvillige informanter i Moss og Halden kommune. Jeg vil derfor rette en stor takk til alle som har stilt opp på intervju, gitt av sin tid, gitt meg tilgang til saksdokumenter, og andre verdifulle opplysninger.

Takk til veileder Anton Steen for konstruktive innspill og god dialog underveis i prosessen. Takk til IMDi som har latt meg delta på møter og gitt av sin tid. Takk til NOVA for finansiell støtte, sentrale innspill, og fri bruk av bibliotek.

Til sist, men ikke minst, en stor takk til mine med- studenter i 9. etasje for god støtte og oppmuntring. En spesiell takk til Zeshan Shakar, som har skrevet om tilsvarende tema, for utveksling av innspill, tips og råd underveis i prosessen.

Antall ord; 32983

Blindern, mai 2009

Kjersti Thorjussen



# Innhold

<b>Forord</b> .....	I
<b>Innhold</b> .....	III
<b>Figurer og tabeller</b> .....	VI

## Kapittel 1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.1.1 Problemstillingen.....	3
1.2 Begrepsbruk og avgrensing av oppgaven.....	4
1.3 Hvorfor en slik oppgave.....	5
1.4 Teoretisk tilnærming.....	5
1.5 Tidligere forskning .....	6
1.6 Oppgavens struktur.....	7

## Kapittel 2 Teori

2.1 Iverksettingsteori.....	9
2.1.1 Hva er iverksetting?.....	9
2.1.2 Iverksettingsbegrepet i oppgaven.....	11
2.2 Oversikt over forskningsfeltet.....	12
2.3 ”Oven fra og ned” perspektivet.....	13
2.3.1 Van Meter og Van Horn.....	13
2.4 ”Neden fra og opp” perspektivet.....	14
2.4.1 Barret og Fudge.....	15
2.5 Iverksettingsmodellen.....	16
2.5.1 Operasjonalisering av modellens variabler.....	17
2.6 Forventninger om empiriske utfall.....	23

### **Kapittel 3 Forskningsstrategi og metode**

3.1 Innledning.....	26
3.2 Valg av forskningsstrategi og design.....	26
3.3 Komparative casestudier.....	27
3.3.1 Analysestrategi.....	29
3.4 Valg av metode og kildemateriale.....	31
3.4.1 Intervju.....	31
3.4.2 skriftlig materiale.....	33
3.4.3 Observasjon av aktører.....	33
3.5 Datamaterialets validitet og reliabilitet.....	34
3.5.1 Datas validitet.....	34
3.5.2 Datas reliabilitet.....	36

### **Kapittel 4 Den norske bosettingspolitikken**

4.1 Innledning.....	38
4.2 Et tilbakeblikk på innvandringen til Norge i nyere tid.....	38
4.3 Forholdet mellom stat og kommune i bosettingsarbeidet.....	40
4.3.1 Ny bosettingsmodell i 2002.....	42
4.4 Integreringstilskuddet.....	43
4.5 Kommuneautonomi versus statlig styring.....	46

### **Kapittel 5 Empiriske funn i Moss og Halden**

5.1 Innledning.....	48
5.2 Politiske vedtak og bosetting i Moss kommune.....	49
5.3 Politiske vedtak og bosetting i Halden kommune.....	51
5.4 Hva påvirker kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger.....	53

## **Kapittel 6 Analysen**

6.1 Innledning.....	85
6.2 Faktorer som forklarer Moss sin handlingsvilje.....	85
6.3 Faktorer som forklarer Haldens handlingsvilje.....	87
6.4 Faktorer som ikke har hatt betydning for deres ulike utfall.....	88
6.5 Hva forklarer kommunens ulike handlingsvilje?.....	90
6.6 Hva forklarte teorien?.....	93

## **Kapittel 7 Oppsummering og konklusjon**

7.1 Oppsummering av oppgaven.....	96
7.2 Handlingsviljen.....	96
7.3 Betragtninger rundt forskningsopplegget.....	98
7.4 utfordringer ved den norske bosettingsmodellen og veien videre.....	99

<b>Litteraturliste.....</b>	<b>102</b>
-----------------------------	------------

<b>Vedlegg 1 Informanter.....</b>	<b>107</b>
-----------------------------------	------------

<b>Vedlegg 2 Intervjuguide.....</b>	<b>109</b>
-------------------------------------	------------

# Figurer og tabeller

## Figurer

Figur 2.1 Ulike faser i iversettingsprosessen.....	11
Figur 2.2 Trekk ved politikken som kan påvirke iverksettingen.....	14
Figur 2.3 Videreutviklet modell av iverksettingsprosessen basert på Van Meter og Van Horns modell.....	17
Figur 4.1 Oversikt over antall asylsøkere til Norge og antall som har fått opphold i perioden 1991 til 2008.....	39

## Tabeller

Tabell 3.1 Sosiale og demografiske nøkkeltall om Moss og Halden kommune.....	30
Tabell 4.1 Oversikt over satser for integreringstilskuddet per person fra 1999-2009.....	44
Tabell 5.1 Oversikt over statlige anmodninger, kommunens politiske vedtak, og antall flyktninger bosatt i Moss kommune utenom familiegjenforening fra 1998- 2009.....	49
Tabell 5.2. Oversikt over statlige anmodninger, politisk behandling i kommunen, og antall flyktninger bosatt i Halden kommune utenom familiegjenforening fra 1998- 2009.....	52
Tabell 5.3. Oversikt over antall sekundærttilflyttere til Halden kommune fra 1995-2008.....	80
Tabell 5.4 Oversikt over inn, ut og nettoinnflytting i Moss og Halden kommune basert på flyktninger bosatt fra 1998-2007.....	80
Tabell 5.5 Oversikt over hvilke partier som har sittet i posisjon i Moss og Halden kommune i ulike valgperioder.....	82



# Kapittel 1 Innledning

## 1.1 Tema og problemstilling

Tema for oppgaven er den kommunale politiske og administrative håndteringen av Integrerings og mangfoldsdirektoratets (heretter IMDi) årlige anmodning til utvalgte kommuner om å bosette et vist antall flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene. Saken blir derfor vanligvis avgjort i form av et politisk vedtak i kommunestyret, hvor rådmannen på forhånd, basert på uttalelser fra relevante fagmiljøer, har utredet saken og avgitt sin innstilling. Det er bakgrunnen og forhistorien for de kommunale politiske vedtakene rundt bosettingsspørsmålet som er det sentrale i oppgaven. Hva er det som forklarer kommunenes vilje, eventuelt manglende vilje til å handle og iverksette statens forespørsel om bosetting av flyktninger? Er det statlig styring og økonomiske insentiver, eller er det lokale faktorer som kommunens boligsituasjon, deres tidligere erfaring med integreringsarbeid, eller kommunens politiske klima?

Moss og Halden er to Østfoldkommuner med ulik historikk når det gjelder bosetting av flyktninger, men har ellers flere sentrale likhetstrekk.<sup>1</sup> Moss kommune har årlig vedtatt siden 2002 å bosette flyktninger, mens Halden kommune ikke har vedtatt å bosette etter IMDis (tidligere UDI)<sup>2</sup>, ordinære anmodning siden 1995.<sup>3</sup> Oppgavens design er komparativ. Et sentralt formål med studien er derfor å se på faktorer som forklarer deres ulike politiske håndtering av IMDis årlige anmodning om bosetting av flyktninger. *Hvorfor har Moss, etter avtale med IMDi bosatt flyktninger gjennom flere år, mens Halden ikke har?*

---

<sup>1</sup> Av sentrale likhetstrekk som gjør dem egnet for sammenlikning er beliggenhet og innbyggertall. Se nøkkeltall om de to kommunene i tabell 3.1 i kapittel 3.

<sup>2</sup> IMDi er den sentrale statlige aktøren som har hatt ansvar for bosetting av flyktninger siden 1. januar 2006. Før den tid hadde UDI ansvaret. Se kapittel 4 for en nærmere redegjørelse for forholdet mellom stat og kommune i bosettingsarbeidet.

<sup>3</sup> Etter nedleggelse av Isebakke asylmottak i 2004 vedtok kommunen å bosette flyktingene som hadde bodd på mottaket.

Den sentrale politikken vedtatt på statlig nivå er klar, det er kommunenes ansvar å bosette flyktninger som den norske stat har gitt flyktningstatus, og dermed oppholdstillatelse til. Kommunene skal motta flyktninger og iverksette statens politikk, men er ikke lovpålagt å bosette. I Stortingsmelding nr 17 (96-97): *Om innvandring og det flerkulturelle Norge* understrekes det at;

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

Kommunene er verken forpliktet til å bosette, eller faktisk bosette etter egne politiske vedtak. Staten har derfor ingen sanksjonsmyndighet overfor kommuners manglende oppfølging av vedtatt politikk. Tross statens tilskuddordninger, som skal kompensere for kommuners utgifter med bosetting, er det ikke alle forespurte kommuner som årlig ønsker eller mener de har kapasitet til å bosette etter IMDi's anmodning.<sup>4</sup> For hver bosatte flyktning mottar kommunen et femårig integreringstilskudd.<sup>5</sup> Hvorledes tilskuddet dekker kommunens faktiske utgifter er derimot vanskelig å forutsi, og her vil kommuner ha ulike erfaringer. Samsvaret mellom behov og kommunale vedtak er derfor avhengig av kommuners politiske vilje til å bosette, men selve bosettingsbehovet vil naturlig nok svinge fra år til år, avhengig av blant annet intensiteten i internasjonale kriser og konflikter, og antall personer som søker asyl i Norge.

Selv om bosetting av flyktninger avgjøres lokalt gjennom kommunale politiske vedtak, har Norge som nasjon forpliktet seg gjennom FNs konvensjon om flyktninger fra 1951, og tilleggsprotokollen fra 1967, til å gi asylsøkere flyktningstatus dersom deres liv eller sikkerhet står i fare. Enten det er på grunn av rase, nasjonalitet, religion, politiske meninger eller tilhørighet til en spesiell gruppe. Oppfyller asylsøkeren kriteriene, gir det status som flyktning, som dermed danner grunnlag for bosetting i Norge, jamfør norsk utlendingslov som bygger direkte på flyktningkonvensjons definisjon (St.meld.nr 17 (2000-2001):22). Vårt lands

---

<sup>4</sup> Samsvaret mellom anmodninger, vedtak og faktisk bosetting har variert. I 2001 vedtok kommunene å bosette 7356 færre personer enn det de ble anmodet om. I 2005 hadde differansen sunket til 329 (Friberg & Lund 2006:31). For året 2009 ble kommunene anmodet om å bosette 8600. I midten av januar 2009, hadde 200 av 290 kommuner gjort vedtak om å bosette 5400 flyktninger (IMDi 2008:47).

<sup>5</sup> Mer om integreringstilskuddet og andre tilskudd i kapittel 4.

regelverk, gjennom utlendingsloven, kan også gi opphold til personer som ikke har beskyttelsesbehov og dermed ikke rett til asyl. Opphold på humanitært grunnlag gis personer hvor det foreligger sterke menneskelige hensyn som tilsier at personen bør få opphold, eller til personer som har særlig tilknytning til landet (St.meld.nr 17 (2000-2001):35). Begge grupper blir bosatt etter avtale med norske myndigheter.<sup>6</sup>

Videre i kapittelet vil jeg introdusere oppgavens problemstilling. Deretter vil jeg kort si noe om begrepsbruk og oppgavens avgrensning, samt hvorfor en slik studie bør bli gjennomført. Jeg vil videre gi en introduksjon til oppgavens teoretiske tilnærming, og hva som har blitt utført av tidligere forskning på feltet. Sist i kapittelet vil jeg gi en oversikt over oppgavens struktur.

### **1.1.1 Problemstillingen**

I oppgaven vil jeg se på hvilke faktorer som forklarer Moss og Haldens ulike håndtering av IMDIs anmodning om å bosette flyktninger. Problemstillingen er derfor;

*Hvilke faktorer forklarer Moss og Haldens ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger?*

Det er sannsynligvis mange faktorer som kan forklare kommuners handlingsvilje, men en tese som jeg kommer til å utrede nærmere i teorikapittelet, er at lokale forhold og kommuners politiske klima er svært avgjørende. Av helt sentrale spørsmål jeg ønsker å studere empirisk er; Hva preger den politiske diskursen rundt bosetting? Hvilken betydning har den politiske sammensetningen, og hvilke partier som sitter i posisjon? Blir kommunens ansvar om å følge opp statens forpliktelser til å bosette flyktninger vektlagt av informantene? Hvilken betydning har organisasjonsmessige trekk i kommunen, og strukturelle forhold som bolig og arbeidsmarked?

Et overordnet spørsmål er, dersom lokal politisk vilje er en forutsetning for iverksettingen av norsk bosettingspolitikk, kan man da snakke om en politisk samordning av offentlig

---

<sup>6</sup> Begrepet flyktninger blir vanligvis omtalt noe ukorrekt om både personer som har fått innvilget asyl, og fått opphold på humanitært grunnlag. I forhold til min oppgave gir det derimot ingen mening å skulle skille mellom de to. Jeg vil derfor kun bruke betegnelsen flyktninger i resten av oppgaven.

virksomhet innenfor en lokal ramme, som Kjellberg viser til, eller er norsk bosettingspolitikk først og fremst preget av autonomi og selvstyre? (Kjellberg 1991:45).<sup>7</sup>

Når jeg refererer til Moss og Haldens handlingsvilje til å bosette flyktninger viser jeg til hva kommunene har vedtatt politisk, og om vedtakene samsvarer med antall flyktninger IMDi har anmodet kommunene om å bosette. Jeg ønsker i studien å finne faktorer som er avgjørende for at Moss har valgt å bosette, mens Halden ikke har. Handlingsviljen omfatter derfor også kommunens evne til å bosette. Evnen til å bosette vil kunne sees gjennom kommunens faktiske bosetting.

## 1.2 Begrepsbruk og avgrensning av oppgaven

Begrepet bosetting omfatter ifølge IMDi (2006:4) et formalisert tilbud til en person med fornybar oppholds og arbeidstillatelse, her på bakgrunn av asylsøknad, eller gjennom et organisert uttak<sup>8</sup> i samarbeid med Høykommissæren for flyktninger, om å etablere seg med offentlig hjelp i en kommune. Vedkommende får da rett til etablering, økonomisk bistand og kvalifiseringstiltak.<sup>9</sup>

Det må presiseres at oppgaven kun tar for seg bosetting av flyktninger som blir bosatt på bakgrunn av politisk vedtak i kommune/bystyret, og etter avtale mellom IMDi og kommunen. I tillegg til at kommuner bosetter flyktninger etter avtale med norske myndigheter, vil kommuner motta flyktninger som har flyttet fra sitt første bosettingskommune, omtalt som sekundærflyttere (Danielsen & Gulbrandsen 2008:13). Andre personer kan komme til kommunen gjennom familieforening, hvor de grunnet nær familietilknytning til allerede bosatte personer, får oppholdstillatelse. Familieforening kommer utenom IMDis anmodning. Hvor mange som kommer til kommunen av de sistnevnte gruppene kan derfor kommunene i liten grad kontrollere. Jeg vil ikke analysere disse gruppene eksplisitt i studien, men er åpen for den mulige effekten den type bosetting har for kommunenes handlingsvilje til å bosette etter IMDis forespørsel.

---

<sup>8</sup> Dette er flyktninger som kommer direkte fra organisert uttak, ofte fra flyktingleire via FN's høykommissær for flyktninger (UNHCR), og kalles overføringsflyktninger. Norge mottar hvert år en kvote av overføringsflyktninger som fastsettes årlig i Stortinget, etter forslag fra regjeringen. For 2009 er kvoten på 1200 flyktninger (<http://www.udi.no/templates/Page.aspx?id=9747>).

<sup>9</sup> Hva som ligger i kvalifiseringstiltak, og hva kommunene plikter å tilby, blir nærmere utredet i kapittel 4.

I oppgaven ser jeg på kommunenes håndtering av IMDi's anmodning ca 10 år tilbake i tid. Årsaken til oppgavens lengre tidsperspektiv er at kommuners handlingsvilje sannsynligvis ikke vil være konstant, og jeg vil derfor se om den innenfor oppgavens tidsperiode har endret seg, og hvilke faktorer som forklarer endringen.

### 1.3 Hvorfor en slik oppgave?

Sunn fornuft tilsier at rask bosetting med kort ventetid på mottak er et fortrinn i et integreringsperspektiv. Staten har et mål om at flyktninger skal bli bosatt innen seks måneder etter vedtak om opphold (St. meld. nr 17 (2000-2001):68). Siden rask bosetting er avhengig av positive kommunale politiske vedtak, er det viktig å studere hva som forklarer at noen kommuner bosetter få eller ingen flyktninger, mens andre bosetter etter statens mål. Dersom det er slik at statens styringsverktøy ikke er tilstrekkelig for at statens intensjoner om rask bosetting kan oppnås, kan det da være naturlig å drøfte endringer i den norske bosettingsmodellen?

Det har blitt gjort lite kvalitative studier på norske kommuner i forhold til bosettingsspørsmålet, og det har ikke tidligere blitt utført studier spesielt på Østfold. I følge IMDi er Østfold et av de fylkene som har bosatt færrest i forhold til deres anmodninger. Det var derfor særlig interessant å kartlegge hvilke faktorer som var utslagsgivende i forhold til bosetting for to Østfold kommuner. I tillegg ligger kommunene sentralt ved Osloregionen, hvor tidligere studier viser at mange flyktninger ønsker å bo (Danielsen & Gulbrandsen 2008). Noe som tilsier at dybdestudier rundt enkeltkommuner i denne regionen er særlig viktig, da norske myndigheter har et ønske om stabilitet i bosettingen, og å redusere omfanget av sekundærflytting.

### 1.4 Teoretisk tilnærming

Som teoretisk tilnærming til studien har jeg valgt iverksettingsteori. Det er ut fra oppgavens problemstilling naturlig å bruke denne teorien som rammeverk fordi iverksettingsteorien belyser hvilke faktorer og betingelser som er avgjørende for at en vellykket implementering skal finne sted (Kjellberg & Reitan 1995:131-167). I dette tilfellet i form av et politisk vedtak

etter IMDi's anmodning, og påfølgende bosetting etter vedtak. Selve bakgrunnen for denne teorien er en felles oppfatning om at det og realisere politiske vedtak, verken følger automatisk, eller på noen måte er garantert (Kjellberg & Reitan 1995:137). Den realiteten, at man ikke alltid ser en politisk samordning mellom nasjonale vedtatte mål og lokal iverksetting, er tydelig innenfor den norske bosettingspolitikken ovenfor flyktninger. Så lenge norsk bosettingspolitikk bygger på kommunal frivillighet, vil det nødvendigvis føre til lokale variasjoner i forhold til hvorvidt iverksettingen skjer etter de statlige intensjoner i form av anmodninger staten gir kommunene.

Som teorikapittelet vil utdype nærmere, er ikke iverksettingsteori en enhetlig teori, men en beskrivelse av en studie som forklarer iverksettingsprosesser med ulike perspektiver. Ved å bruke en videreutviklet modell av Van Meter og Van Horn om iverksettingsprosesser (1975), vil jeg forsøke å forklare hvilke faktorer som påvirker kommunenes handlingsvilje til å bosette flyktninger. Min studie er derfor en teoretisk fortolkende studie, da jeg benytter en eksisterende modell for å strukturere og forklare mine empiriske funn (Andersen 1997:95-99).

## 1.5 Tidligere forskning

Det har tidligere blitt utført noe forskning på temaet bosetting av flyktninger, og hva som forklarer kommunenes vilje og evne til å bosette. Et sentralt bidrag er tidligere masterstudent Maren Kryvis kvalitative studie av Horten og Lørenskog, hvor et av hennes sentrale funn var at personlige lederegenskaper hadde betydning for iverksettingen (2008:102). Det meste av forskningen er imidlertid utført på kvantitativt grunnlag.

I 2006 ble det gjennomført to evalueringer av bosetting av flyktninger<sup>10</sup>. Begge evalueringene konkluderte med at til tross for en rekke tiltak, blant annet en ny bosettingsmodell fra 2002,<sup>11</sup> tok bosetting av flyktninger fortsatt lengre tid enn statens målsettinger.<sup>12</sup> Perduco (2008) gjennomførte høsten 2008, på oppdrag fra IMDi, en kommuneundersøkelse blant 600

---

<sup>10</sup> Fafos rapport "Mot en raskere og mer stabil bosetting. Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger" (2006), og Statskonsult "Evaluering av bosetting av flyktninger" (2006).

<sup>11</sup> Mer om den norske bosettingsmodellen fra 2002 i kapittel 4.

<sup>12</sup> Statistikken pr 31.12.08 viser at det tar til sammen 5,9 måneder fra oppholdstillatelse er gitt, til bosetting finner sted (Ibenholt og Bakli 2009:3).

kommuneledere, hvor de fastslo at mangel på boliger var den største hindringen for kommunene i å bosette flyktninger. På bakgrunn av blant annet disse undersøkelsenes funn, har jeg valgt å tilføre elementer til oppgavens analysemodell.

Av andre tidligere relevante studier for bosettingsspørsmålet er Hidle og Vangstad sin rapport, ”Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner” fra 2008, hvor de konkluderte med at sysselsettingsperspektivet ikke ble spesielt vektlagt ved bosetting.

Andre studier har fokusert på statens viktigste styringsverktøy, integreringstilskuddet. Her kan nevnes Econs ”Steg mot holdbar bosettingspolitikk - evaluering av integreringstilskuddet” fra 2000, samt Telemarkforsknings ”Evaluering av integreringstilskuddet: Flyktingenes rammetilskudd” fra 2006. Begge rapportene vektlegger integreringstilskuddets avgjørende betydning for kommunenes vilje til å bosette flyktninger.

## 1.6 Oppgavens struktur

I *kapittel 2* presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Jeg vil innledningsvis redegjøre for iverksettingsteori, og teoriens ulike perspektiver, samt de sentrale bidragene jeg vil benytte i oppgaven. Deretter vil jeg presentere oppgavens iverksettingsmodell, med en redegjørelse av modellens komponenter, og deres operasjonalisering. I *kapittel 3* redegjøres det for hvordan jeg har gått frem for å besvare oppgavens problemstilling. Jeg begrunner mitt valg av forskningsdesign, hvor de ulike datainnsamlingsmetodene vil bli gjennomgått. Avslutningsvis drøfter jeg datamaterialets validitet og reliabilitet. *Kapittel 4* er et bakgrunnskapittel, hvor jeg innledningsvis gir et kort tilbakeblikk på innvandringen til Norge i nyere tid. Det sentrale i kapitlet er imidlertid hvordan ansvarsforholdet mellom stat og kommune er organisert i bosettingsarbeidet, og hva som kjennetegner den norske bosettingsmodellen. Statens viktigste styringsverktøy, integreringstilskuddet, vil bli presentert, og jeg vil kort drøfte kommunenes autonomi, versus statlig styring i bosettingsarbeidet. I *Kapittel 5* presenteres de empiriske funnene gjort i Halden og Moss. Først i kapitlet vil jeg presentere kommunenes historikk når det gjelder hvilke anmodninger kommunen har fått, kommunenes politiske vedtak, og deres faktiske bosetting av flyktninger.

Deretter presenteres de empiriske funnene etter komponentene i analysemodellen. I *kapittel 6* som er analysekapittelet, analyserer jeg hvilke faktorer som kan forklare deres ulike handlingsvilje. Først i kapittelet vil jeg derimot vise til hva som forklarer den enkelte kommunens handlingsvilje. Deretter vil jeg drøfte hvordan de ulike teoretiske perspektivene belyser mitt empiriske materiale og norsk bosettingspolitikk. I *kapittel 7* oppsummerer jeg studiets viktigste funn, gjør noen betraktninger rundt analysens undersøkelsesopplegg, og hva jeg eventuelt kunne ha gjort annerledes. Som en avslutning vil jeg, på bakgrunn av mine funn, drøfte noen sider ved den norske bosettingsmodellen.



## Kapittel 2 Teori

### 2.1 Iverksettingsteori

For å studere kommuners handlingsvilje til å bosette flyktninger, er det nødvendig å se på hele spekteret av faktorer som kan sies å ligge mellom statens anmodning om bosetting, og en gjennomført bosetting i kommunen. Både strukturelle og adferdsrelaterte faktorer vil kunne ha betydning for lokal iverksetting av nasjonal politikk. Iverksettingsteori omfatter derfor både elementer hentet fra statsvitenskap, offentlig administrasjon og organisasjonsteori (Hull & Hjern 1987:16).

Iverksettingsteori er derimot ikke noen enhetlig teoretisk skole, men en samlebetegnelse som inneholder ulike perspektiver på hva man legger i begrepet iverksetting, og hva som kjennetegner en vellykket iverksetting. Det er vanlig å skille mellom to hovedretninger innenfor iverksettingsteori, hvor den ene retningen ser på iverksettingsprosessen som en ”ovenfra og ned” prosess, mens den andre fokuserer på iverksettingen som en ”nedenfra og opp” prosess”.<sup>13</sup>

I dette kapittelet vil jeg skissere de to ulike hovedperspektivene innenfor iverksettingsteori generelt, og de enkelte bidrag jeg kommer til å bruke i min studie spesielt. Jeg vil videre presentere oppgavens analysemodell basert på Van Meter og Van Horns modell om iverksettingsprosesser (1975). Den reviderte modellen er ment å presentere ulike faktorer som kan forklare Moss og Haldens handlingsvilje til å bosette flyktninger, med variabler operasjonalisert slik at de kan anvendes på det empiriske materiale. Avslutningsvis vil jeg presentere hvilke forventninger jeg har til empiriske utfall. Først i kapittelet vil jeg redegjøre for hva som ligger i selve iverksettingsbegrepet, og hvordan jeg bruker begrepet i oppgaven.

#### 2.1.1 Hva er iverksetting

Det finnes svært mange synonymer til ordene iverksetting og implementering. Noen av dem er ”å igangsette, virkeliggjøre, gjennomføre, begynne, realisere etc.”. Å gi en nærmere

---

<sup>13</sup> Kjellberg og Reitan (1995) bruker dikotomien, den beslutningsorienterte og den prosessorienterte tilnærmingen, mens Elmore (1980) bruker forward og backward mapping.

presisering av hva man som forsker legger i begrepet er derfor nødvendig. Som Lane viser til, det å iverksette en politikk kan både bety å *gjennomføre*, og å *virkeliggjøre* noe (Lane 2000:98). En iverksetting av en politikk kan handle om hvorvidt den konkrete politikken man har vedtatt eller utformet faktisk blir gjennomført, men iverksetting kan også handle om en virkeliggjørelse av vedtakets politiske målsettinger og intensjoner. Det er ikke nødvendigvis slik at disse lar seg forene. En gjennomført politikk trenger ikke føre til en virkeliggjørelse av de politiske målsettinger og intensjoner bak det gjennomførte vedtaket. Det at en flyktning blir bosatt i en kommune, trenger ikke nødvendigvis føre til at vedkommende blir integrert.<sup>14</sup> Hvor stor del av den politiske gjennomføringen man skal tillegge selve implementeringsfasen har vært et av de sentrale spørsmålene som har skilt hovedperspektivene innenfor iverksettingsteori. Når kan man si at man setter startskuddet for iverksetting, og når kan man si at det endelige målet er nådd.

”Oven fra og ned” tilnærmingens pionerer, Pressman og Wildavsky (1973), hevder iverksetting krever et startpunkt og et sluttunkt. I følge dem forutsetter iverksetting en politikk og en plan som skal settes ut i livet. Van Meter og Van Horn definerer iverksetting på tilsvarende måte; ”Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions” (Van Meter & Van Horn 1975:447).

”Neden fra og opp” tilnærmingen, anser derimot iverksettingen som en uavbrutt prosess som ikke har et naturlig sluttunkt. Ifølge retningen er det ikke tilstrekkelig og kun se på iverksetting som en politikk som blir vedtatt, men også vurdere hvordan individuelle berørte aktører med egne interesser forholder seg til den vedtatte politikken (Barret & Fudge 1981:12).

Et spørsmål som har skapt debatt, er hvorvidt iverksetting egentlig er en evaluering av det endelige resultatet ved et offentlig vedtak. Noen mener iverksetting og evaluering er en sammenfallende prosess, mens andre mener man må skille mellom gjennomføringen av et vedtak, og de faktiske resultatene (Kjellberg & Reitan 1995:133).

Som figur 2.1 viser kan en implementeringsstudie betraktes som en rekke med ulike faser fra politikkkutforming, og helt til evalueringen av den gjennomførte politikken. Den

---

<sup>14</sup> Integrering handler ifølge Brochmann (2002:30) om en menneskelig prosess hvor man blir sosialisert, gjennom normer og forventningsdannelse i samfunnet. Økonomisk og sosial tilknytning til samfunnet vil skape tilhørighet og lojalitet, samhold og sosial stabilitet.

beslutningsorienterte tilnærmingen vil ha sitt fokus på de to øverste fasene i figur 2.1, mens den prosessorienterte tilnærmingen vektlegger det som skjer på de nederste fasene på lokalt nivå.

<i>Fase 1; <b>Politikkutforming</b> → Utredning i offentlig utvalg eller arbeidsgruppe</i>
<i>Fase 2; <b>Beslutning om tiltaket</b> → Lovvedtak eller tilsvarende</i>
<i>Fase 3; <b>Spesifisering sentralt nivå</b> → Retningslinjer/ forskrifter</i>
<i>Fase 4; <b>Spesifisering lokalt nivå</b> → Retningslinjer/ instruksjer</i>
<i>Fase 5; <b>Realisering lokalt</b> → Aktivitet lokale grupper</i>
<i>Fase 6; <b>Gjennomføringspraksis</b> → Resultater av tiltaket</i>
<i>Fase 7; <b>Tilbakeføring av erfaringer</b></i>

**Figur 2.1; Ulike faser i iverksettingsprosessen**

*Kilde; Kjellberg & Reitan 1995:134*

De ulike fasene i figur 2.1 kan imidlertid ikke direkte relateres til oppgavens implementeringsstudie, da bosetting av flyktninger ikke er basert på lovvedtak. Likevel gir figuren et bilde av de ulike stegene i prosessen. I forhold til oppgavens studie er fase 5, 6 og 7 særlig interessant. Fase 5 viser til betydningen av lokale forhold i kommunene, som må være tilrettelagt for at en realisering skal skje, i form av faktisk bosetting i tråd med IMDIs anmodning, i fase 6. Fase 7, som handler om erfaringer kommunen har gjort gjennom bosetting av flyktninger, vil kunne ha betydning for senere kommunale vedtak om bosetting.

### **2.1.2 Iverksettelsesbegrepet i oppgaven**

I oppgaven vil jeg se på iverksetting både som en gjennomføring og en virkeliggjøring, i tråd med Lanes (2000:98) definisjon. Politiske vedtak om at kommunen skal bosette etter IMDIs anmodning, tolker jeg som en gjennomføring av de politiske målsettingene, mens selve

virkeliggjøringen handler om hvorvidt kommunen faktisk bosetter i tråd med IMDIs anmodning.

Når det gjelder evaluering av hvordan integreringstilskuddet har ført til de ønskede integreringsmessige effekter, fase 7 i figur 2.1, vil jeg ikke gjøre en analyse av det i oppgaven, Likevel ønsker jeg å belyse informantenes tidligere erfaring med bosetting og integrering av flyktninger i kommunen, som en faktor som kan være med på å bestemme kommunenes senere handlingsvilje til å bosette flyktninger.<sup>15</sup>

## 2.2 Oversikt over forskningsfeltet

På 1970 tallet ble studier innenfor iverksetting for alvor introdusert av amerikanske statsvitere. Som Pressman og Wildavsky, pionerene innenfor iverksettingsteori, fant ut gjennom sin studie; "Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland"(1973), gjennomføringen av offentlig politikk ble sjeldent fullt opp etter angivelige planer. De hadde studert et føderalt program i Oakland i USA som skulle skape økonomisk utvikling og arbeidsplasser for minoriteter, men hvor de faktiske resultater uteble.

Deres bidrag ble startskuddet for en rekke studier som tok for seg samme type problematikk, og iverksettingsstudier er i dag et viktig teoretisk bidrag innenfor offentlig politikk. Andre sentrale forfattere i den tidlige epoken av iverksettingslitteraturen var Van Meter og Van Horn, Sabatier og Mazmanian.

På 1980 tallet kom det en rekke kritiske bidrag til den sentraliserte tilnærmingen som karakteriserte de tidligere bidragene. Deres kritikk skapte en ny retning innenfor iverksettingsteori, som fokuserte på lokale aktørers innflytelse i iverksettingsprosessen. Derfor navnet neden fra og opp tilnærmingen. Av sentrale bidragsytere innenfor denne retningen kan Elmore, Barrett og Hjern nevnes (Kjellberg & Reitan 1995:132-159). Videre følger en nærmere presentasjon av de to tilnærmingene.

---

<sup>15</sup> På bakgrunn av evalueringens antatte betydning for senere kommunale vedtak og iverksetting, har jeg tatt med komponenten "tidligere erfaring med bosetting og integrering" i analysemodellen presentert i avsnitt 2.4.

## 2.3 ”Oven fra og ned” perspektivet

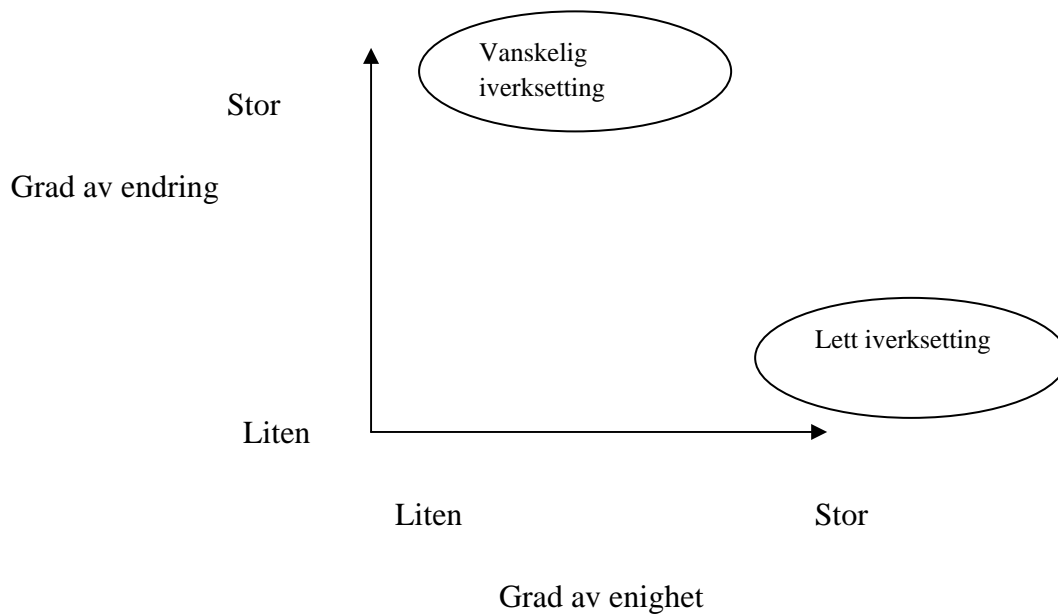
Ovenfra og ned tilnærmingen ser på iverksetting som et sett av formelle vedtak hvor de sentrale beslutninger står sentralt, derfor også omtalt som den beslutningsorienterte tilnærmingen. Retningen blir omtalt som ”oven fra og ned”, fordi det sentrale er hvordan statlige myndigheter utfører sin politikk, og hvordan politikken iverksettes nedover i systemet i en hierarkisk struktur. Iverksettingsproblemer forklares ifølge Offerdal ut fra tre forhold; gjennom mangel på klare mål, gjennom mangel på klare autoritetsstrukturer, og gjennom motstand hos lokale iverksettere og manglende lokal effektivitet. En vellykket iverksetting innenfor dette perspektivet, oppstår dersom organisasjonspraksis samsvarer med de sentrale vedtatte målsettingene (Offerdal 2002:262-264). Innenfor denne tilnærmingen forutsettes det at man kan trekke et klart skille mellom et vedtak og iverksettingen av det, tilsvarende et skille mellom politikk og administrasjon.

### 2.3.1 Van Meter og Van Horn

Van Meter og Van Horns utgangspunkt er at forhistorien til et vedtak virker inn på gjennomføringen av det, hvor to aspekter vil være med å avgjøre utfallet eller iverksettingen. I følge dem vil iverksettingen ha størst sjanse for å lykkes;

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

Det første aspektet handler om hvorvidt vedtaket dreier seg om markante endringer i forhold til inneværende praksis, det andre hvorvidt iverksetting av vedtaket er preget av konflikt mellom beslutningstagerne. Begge aspekter vil kunne vanskeliggjøre iverksettingsprosessen, og vil naturlig ha en forsterkende effekt på hverandre. Figur 2.2 skildrer enkelt denne sammenhengen.



**Figur 2.2; Trekk ved politikken som kan påvirke iverksettingen.**

*Kilde; Van Meter og Van Horn 1975 (460: figur 2).*

Deres hypoteser vil være et av oppgavens teoretiske utgangspunkt. Hvordan vil grad av endring og grad av enighet påvirke kommunens avgjørelser i forhold til bosetting av flyktninger? Sannsynligvis vil forholdene ha stor betydning. For en kommune som Halden, som ikke har bosatt flyktninger etter avtale med IMDi på lengre tid, ville et vedtak om bosetting av flyktninger føre til en større oppbygging av kommunens kapasitet på integreringsfeltet. For Moss kommune ville det derimot ikke føre til så store omveltninger, da kommunen har bosatt de siste årene og har et mottaksapparat klart. Stor grad av enighet blant kommunens politikere om bosetting er en forutsetning for positivt vedtak, og vil derfor sannsynliggjøre at flyktninger faktisk blir bosatt etter IMDis anmodning.

## 2.4 "Neden fra og opp" perspektivet

Denne tilnærmingen sprang ut av kritikken mot den beslutningsorienterte tilnærmingen som flere mente var for sentralistisk og hierarkistisk. At den var for formell, at den kun konsentrerte seg om formelle vedtak, og at den var blind på den innflytelsen som lokale aktører hadde på gjennomføringsprosessen. Innenfor perspektivet blir iverksettingen sett på som en kontinuerlig forhandlingsprosess fra vedtak blir fattet til virkningen har skjedd, derav

navnet den prosessorienterte tilnærmingen. Det settes derfor ikke et skille mellom vedtaksfasen og iverksettingsfasen. I tilnærmingen står et desentraliseringsperspektiv sentralt, da det fokuseres på vedtakets lokale tilpasning og lokale aktørers betydning for vedtakets gjennomføring (Kjellberg & Reitan 1995:153).

Desentraliseringsperspektivet ser man tydelig i bidraget til Elmore, som viser at man kan studere iverksettingen ved å starte hos de lokale aktører som en kartlegging bakover ("backward mapping"). Det sentrale er ikke å begynne med myndighetenes intensjoner med et tiltak, men hvorvidt lokale aktører opplever at det er et behov for at et tiltak skal iverksettes, og at tiltaket løser lokale problemer (Elmore 1980:604). Iverksettingsprosessen vil derfor hele tiden være i endring ettersom man erfarer de praktiske resultater. Man skiller derfor ikke mellom iverksetting og evalueringen av de endelige resultater, fordi tiltakene hele tiden vil endres ettersom man erfarer hvorledes tiltak møter de lokale behovene

En vellykket iverksetting innenfor denne tilnærmingen blir sett på som grad av samsvar mellom ønsket retning i en sosial situasjon og de faktiske resultater av tiltaket (Kjellberg & Reitan 1995:162).

### **2.4.1 Barrett og Fudge**

Barrett og Fudge kritiserer "oven fra og ned" tilnærmingens hierarkiske perspektiv, og påpeker at iverksettingsaktørene ikke alltid står til direkte ansvar ovenfor politikerne;

"The hierarchical view of implementation also implies that implementers are agents for policymakers and are therefore in a compliant relationship to policymakers. But in many instances – especially in the public policy field – those upon whom actions depends are not in any hierarchial association with those making policy...(.) Implementation agencies will thus, in many instances, be autonomous or semi- autonomous, with their own interests and priorities to pursue and their own policy-making role" (Barrett & Fudge 1981:12).

I oppgavens studie vil jeg derfor anta at lokale iverksettere vil kunne ha egne interesser som vil påvirke implementeringsprosessen, da kommunene opplever stor grad av autonomi i bosettingspolitikken. Selv om kommunene ikke har like stor autonomi i dag som tidligere når det gjelder velferdspolitiske oppgaver (Kjellberg 1991), opplever kommunene meget stor grad av autonomi gjennom spørsmålet om bosetting av flyktninger. Grad av ansvar for å iverksette

de nasjonale målsettingene kan tenkes å variere blant kommunepolitikere, kanskje spesielt hvis man ikke er enig i hvordan den norske flyktning og integreringspolitikken er utformet.

Ifølge Barret og Fudge, er det avgjørende at sentrale og lokale aktører deler verdier og mål for at iverksetterne vil være med å støtte en bestemt politikk. Fordi sentrale aktører og lokale iverksettere ikke alltid gjør det, vil selve iverksettingsprosessen preges av forhandlinger og kompromisser mellom beslutningstakerne og iverksetterne (Barrett & Fudge 1981:21). Barret og Fudge sitt perspektiv er derfor beskrivende for forholdet mellom stat og kommune i bosettingspolitikken, hvor hver enkelt flyktning blir bosatt etter avtale mellom IMDi og kommunen. Trolig vil eksistensen av felles verdier og mål blant statlige myndigheter og politikere og ansatte i kommunen, styrke sannsynligheten for en endelig iverksetting. Det politiske klimaet i kommunen, og hvordan kommunen ser på sitt ansvar i forhold til bosettingen, vil antagelig derfor være en nøkkel faktor for å forklare kommunenes handlingsvilje til å bosette flyktninger.

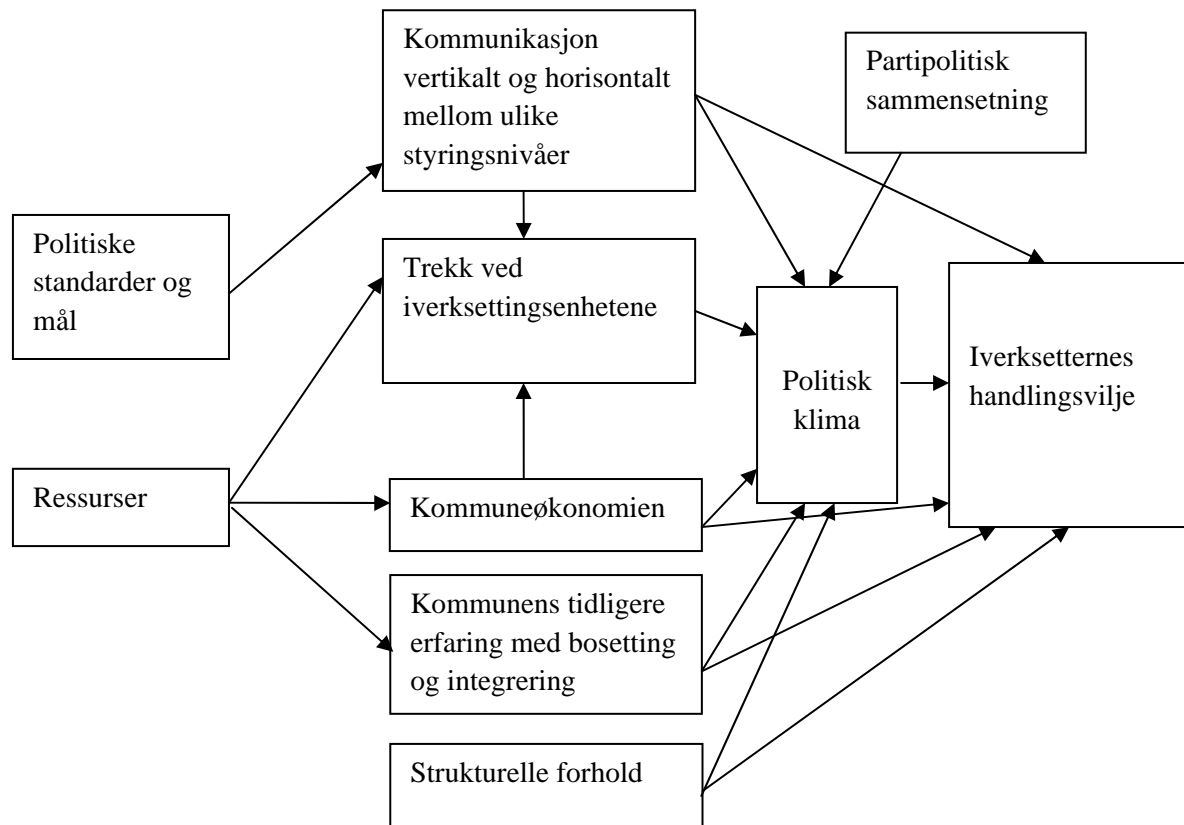
## 2.5 Iverksettingsmodellen

Van Meter og Van Horns tankemodell om iverksettingsprosesser vil bli brukt som utgangspunkt for å forstå hvilke faktorer som påvirker kommunenes handlingsvilje til å bosette flyktninger. Modellen inneholder klare strukturelle komponenter som belyser både statens styringsverktøy, og de kommunale forutsetninger for iverksetting. Jeg anser derfor modellen til å være egnet som et analytisk verktøy for å belyse og forklare kommunens handlingsvilje. Modellen er likevel ikke tilstrekkelig til å belyse mitt empiriske studie. Van Meter og Van Horn har en ganske klar ovenfra og ned profil i sin modell. Jeg har derfor valgt å tilføre to elementer som kan sies å ligge innenfor tilnærmingen ”nedenfra og opp”. Variablene; ”Kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering”, og ”Politisk klima”.

Van Meter og Van Horn tankemodell er i utgangspunktet en kausalmodell, hvor modellens piler representerer ulike hypoteser om sammenhengen mellom variablene. Min reviderte modell er ment å strukturere de nøkkelvariabler som er antatt å ha spesiell betydning for kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger. Pilene i figur 2.3 representerer derfor ikke faktiske kausale sammenhenger. Dette er en meget sammensatt modell, og å skulle teste alle



hypotesene ved å holde et stort antall variabler konstant ville derfor vært en umulig oppgave. Mitt mål med studien er derfor å få en klarhet i hvilke av variablene som har størst forklaringskraft til å forklare Moss og Haldens ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger.



**Figur 2.3 Videreutviklet modell av iverksettingsprosessen basert på Van Meter og Van Horn Modell (1975:463)**

## 2.5.1 Operasjonalisering av modellen komponenter

### Iverksetternes handlingsvilje

Iverksetternes ”handlingsvilje” er studiens avhengige variabel og er et uttrykk for kommunens evne og vilje til å bosette flyktninger. Mens iverksetternes vilje omfatter politikernes og kommunens ønske om å bosette flyktninger, operasjonalisert i form av politiske vedtak. Handler evnen om kommunen klarer praktisk å bosette etter IMDIs anmodning og

kommunens politiske vedtak. Iverksetterne i oppgaven refererer derfor både til politikere og kommunens administrasjon.

At kommunens politikere stemmer for bosetting er helt avgjørende for utfallet. Rådmannen gir som nevnt en innstilling til saken på bakgrunn av uttalelser fra berørte faginstanser, og disse aktørers synspunkter er også en del av kommunens handlingsvilje, og kan gjennom innstillingen påvirke utfallet. Selv om politikere vil mene de tar avgjørelser basert på eget grunnlag, kan de bli påvirket av administrasjonens synspunkter. Det er naturlig, da det er fagmiljøene som jobber med selve iverksettingen og vet hvor ”skoen trykker”.

Særlig tre elementer påvirker iverksetternes vilje ifølge Van Meter og Van Horn; deres forståelse av et vedtak om bosetting, deres godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og intensiteten i forhold til hvordan de reagerer (Van Meter & Van Horn 1975:472). Jeg vil derfor vurdere de tre elementer opp mot iverksetternes handlingsvilje. Dette kan både springe ut av generelle kulturer som preger et miljø, eller sterke personlige interesser.

## **A. Politiske standarder og mål**

Klarhet rundt vedtakets innhold og mål, og statens standarder for hvordan vedtaket skal gjennomføres lokalt, er et av utgangspunktene for modellen. Dette er en klar ”ovenfra og ned” komponent, hvor statens utforming av den politikken som skal iverksettes, blir et av premissene for en vellykket iverksetting. Blir politikkenes målsettinger og innhold oppfattet klart og tydelig, vil det bidra til en effektiv iverksetting. Viser det seg at mål og ambisjoner blir oppfattet som uklare, kan det bidra til misforståelser og en forsinket iverksettingsprosess. Variabelen vil kunne variere mellom enkle presise programmerte tiltak til omfattende tiltaksprogrammer.

En operasjonalisering av variabelen vil være å se hva slags målsettinger og standarder norske myndigheter har i bosettingspolitikken. Det kan belyses ved å se på statlige dokumenter som omhandler hvordan bosettingen organiseres i Norge, og hvordan staten forventer at kommunene skal gjennomføre bosettingsarbeidet. Et sentralt aspekt blir å se på om målet om rask bosetting blir oppfattet blant iverksettingsaktørene, likeledes de statlige målene med introduksjonsprogrammet, og hvordan iverksetterne oppfatter klarhet rundt programmets elementer.

## **B. Ressurser**

Denne variabelen har som utgangspunkt at statlige ressurser som følger med kommunale oppgaver, er helt avgjørende for en vellykket iverksetting. Jeg antar at denne variabelen er av stor betydning for utfallet, når bosetting er en frivillig oppgave for kommunene, og man vet at kommuner ofte har lite økonomiske midler til overs. Econs tidligere evaluering av integreringstilskuddet, samt Fafos undersøkelse, viser også at kommunene gir økonomiske faktorer stor betydning for deres beslutning rundt bosetting av flyktninger (Econ 2000:34, Friberg & Lund 2006:63).

Integreringstilskuddet er statens viktigste styringsverktøy for å oppnå sine mål om bosetting. Intensjonen fra statens side er at det å bosette flyktninger ikke skal belastes kommunen økonomisk, likevel ser man forskjeller i hvordan kommunene faktisk erfarer dette.

Operasjonaliseringen vil bestå i hvorvidt iverksetterne oppfatter tilstrekkeligheten av disse tilskuddene, og hvilken effekt tilskuddet har på kommunens handlingsvilje.

Integreringstilskuddet er et betydelig beløp, det kan derfor tenkes at tilskuddene som følger med bosetting vil være et økonomisk insentiv for kommuner med dårlig kommuneøkonomi.<sup>16</sup>

## **C. Kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivåer**

Bosetting av flyktninger er en prosess som innbefatter og engasjerer aktører på statlig, og ikke minst på lokalt kommunalt nivå. En effektiv iverksetting vil derfor måtte kreve samhandling og kommunikasjon fra de ulike aktørene. Denne variabelen tar for seg forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter både på vertikalt og horisontalt nivå når det gjelder deres kommunikasjon, oppfattelse av mål, og samarbeid dem imellom. Van Meter og Van Horn, vektlegger et vertikalt hierarkisk forhold mellom sentrale og lokale myndigheter som en faktor som vil føre til effektiv iverksetting. Norsk bosettingspolitikk er imidlertid ikke preget av en hierarkisk struktur, spesielt ikke hvis man sammenlikner med vårt naboland Danmark, hvor bosetting blir pålagt alle kommuner (Friberg & Lund 2006:19).

Fra sentrale myndigheters side blir derfor kommunikasjon og informasjon om økonomiske tilskudd, om hva bosettingen innebærer, og hvilket ansvar kommunene har vektlagt. Her har

---

<sup>16</sup> Integreringstilskuddet blir nærmere utredet i kapittel 4.

IMDi den sentrale rollen, men også Kommunes Sentralforbund (heretter KS) skal være en viktig motivator i bosettingsarbeidet jamfør den nye bosettingsmodellen fra 2002 (IMDi 2006:5). Sentrale spørsmål blir derfor om det er god kommunikasjon mellom sentrale myndigheter og de lokale iverksetterne, og om iverksetterne føler de får den informasjonen de trenger for å gi råd<sup>17</sup>. Kommunikasjonen mellom sentrale myndigheter og lokale iverksettere er antagelig viktig, men vel så viktig er kanskje kommunikasjonen mellom ulike lokale aktører på administrativt nivå, og hvordan deres samarbeid fungerer. Deres kommunikasjon gir en indikasjon ovenfor politikerne om hvordan kommunen håndterer utfordringene i integreringsarbeidet. Noe som kan tenkes å påvirke deres vedtak i kommunestyret. Sentrale spørsmål blir her om de lokale aktørene samhandler og arbeider effektivt sammen for å oppnå felles mål.

Denne variabelen krever derfor at man får innblikk i både hvordan KS og IMDi kommuniserer seg imellom, og hvordan de opptrer ovenfor kommunene, samt hvordan lokal administrasjon og lokale politikere opplever denne dialogen med statlige myndigheter. Hvordan lokale administrative enheter og aktører samhandler seg imellom, og deres kontakt med lokale politikere vil også kunne ha betydning.

## **D. Trekk ved iverksettingsenhetene**

Denne variabelen tar for seg de organisasjonsmessige trekkene som preger organisasjonsenhetene, og de mer uformelle trekkene ved iverksettingsaktørene. Variabelen spiller derfor på mange faktorer fra organisasjonsteorien. Van Meter og Van Horn vektlegger blant annet graden av hierarkisk kontroll som preger arbeidsforholdene i organisasjonen, graden av "åpen" kommunikasjon, hvor mange ansatte det er i organisasjonen, og organisasjonens politiske ressurser, som sentrale aspekter som kan påvirke iverksettingen (Van Meter & Van Horn 1975:471).

Operasjonalisert vil jeg derfor studere hvordan flyktningtjenesten og flyktningarbeidet er organisert i kommunen, hvordan samarbeidsforholdet er mellom de ulike iverksettingsaktørene, og hvordan den politiske ledelsen har prioritert integreringsarbeidet i

---

<sup>17</sup> Det er ofte slik at IMDi deltar på møter med administrasjonen i forkant av politisk behandling. Administrasjonens synspunkter og råd vil derfor danne grunnlag for rådmannens innstilling

kommunen. Det kan tenkes at kommunene vil organisere sitt flyktningarbeid på ulike måter, da kommunene i utgangspunktet står fritt til å velge hvordan de vil forankre og organisere arbeidet med introduksjonsordningen (Kavli, Hagelund & Bråthen 2007:27). Har det vært endringer i organiseringen som kan være med på å forklare kommunens handlingsvilje? Hvor stor kapasitet har kommunen i forhold til bosetting og integreringsarbeidet? Hvor store personellmessige ressurser har kommunen til rådighet, og hvor mange personer jobber med integrering blir sentrale aspekter å studere.

## **E. Kommuneøkonomien**

Kommunens generelle økonomi er en faktor som antas å være av betydning. Steen (2008:60) viser til at kommuner med solid økonomi gir en klar positiv effekt på bosettingsvedtak. Kryvis (2008:102) tidligere studier viser også at kommuners dårlige økonomi, har hatt negativ påvirkning på kommunens evne til å følge opp kommunens vedtak. Noe som indikerer at integreringstilskuddet ikke nødvendigvis er tilstrekkelig dekkende for kommunens utgifter med bosetting. Selv om det er vanskelig for kommuner og tilsi om statens tilskudd dekker kommunens utgifter for fremtiden, kan tidligere erfaring med manglende dekningsgrad, sammen med stram kommuneøkonomi, bidra til at kommunen fører en mer restriktiv politikk i forhold til bosetting av flyktninger.

## **F. Kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering**

Denne variabelen ser på kommunens tidligere erfaring med bosettingsarbeid og integrering av innvandrere og flyktninger generelt. Hvilke oppfattelse informantene har om hvordan kommunen tidligere har klart å integrere flyktninger antas å betydning for kommunens handlingsvilje. Antagelsen er at tidligere erfaring med bosetting er en faktor som kan forklare kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger. Denne variabelen viser indirekte til en evaluering av iverksettingen, og er derfor en klar ”neden fra og opp” komponent i modellen.

## G. Strukturelle trekk ved kommunen

Denne variabelen er en såkalt sekkekategori som inneholder flere momenter som vil påvirke de administrative og politiske prosessene i kommunen rundt bosettingsspørsmålet.

Bosetting av flyktninger krever som nevnt ikke kun en vilje til å gjøre det, men handler også om praktiske behov som må møtes. Det første er naturlig nok å skulle gi flyktningene et hjem. Kommunens *boligsituasjon* vil derfor ha avgjørende betydning for hvorvidt en kommune har evne til å bosette. Tidligere studier, både Agderforskning (2008) og Perducos (2008) kommuneundersøkelse viser at boliger er den største flaskehalsen i bosettingsarbeidet. Om denne faktoren legges til grunn for selve vedtaket, blir et sentralt spørsmål å undersøke.

En annen faktor som kan ha betydning er kommunens *arbeidsmarked*. Har kommunen mangel på arbeidskraft, kan det tenkes at kommunen er mer villig til å bosette, enn om kommunen skulle ha høy arbeidsledighet. Et mål med introduksjonsprogrammet er at deltakerne skal begynne i arbeid eller videre skolegang etter fullført program. Arbeidstrening i form av praksisplasser er en viktig faktor som skal bidra til det. At kommunen ikke finner egnede praksisplasser som er relevante i forhold til deltakernes kompetanse og interesser, kan være en negativ faktor i bosettingsarbeidet. Opplever kommunen at det er vanskelig å samarbeide med aktører på arbeidsmarkedet om praksisplasser, kan det være med på å bremse kommunens vilje til å bosette.

Den siste faktoren i sekkekategorien viser til betydningen av *sekundærtilflyttingen* som kommunen får, og som særlig kommuner på Østlandet opplever (Høydahl & Selboe 2008). Sekundærtilflytting kan være heldig for kommunen, dersom motivet bak tilflyttingen er relatert til jobbtilbud. I andre tilfeller kan sekundærtilflyttingen gi kommunen ekstra oppgaver i integreringsarbeidet, da sekundærtilflyttere kan ha behov for tilrettelegging av bolig, videre kvalifisering og omskolering før de finner arbeid i den nye kommunen. Opplever kommunene en stor andel sekundærtilflyttere som krever ressurser fra kommunen, kan dette være en faktor som kan bidra til at kommunen er mer restriktiv til å følge IMDis anmodninger.

## H. Politisk klima

Denne variabelen valgte jeg å tilføre Van Meter og Van Horn tankemodell fordi det er det politiske flertallets syn som avgjør om kommunen skal bosette eller ikke. Indirekte kan derfor den partipolitiske sammensetningen ha betydning for utfall i vedtak. De andre nevnte variabler vil antagelig påvirke kommunestyrerepresentantenes syn, men det politiske klimaet vil i seg selv kunne ha stor betydning. Selv om de strukturelle forholdene skulle ligge til rette for bosetting, kan det vær et politisk klima i kommunen i form av et politisk lederskap som ikke ser nytten av at et slikt vedtak blir gjennomført. Barret og Fudge viser til at samsvaret mellom verdier og mål mellom de sentrale beslutningstagerne og iverksetterne vil sannsynliggjøre en vellykket iverksetting (Barrett & Fudge 1981:21). Jeg vil derfor med denne variabelen se på hvordan politikerne vektlegger deres ansvar i bosettingspolitikken i forhold til statens anmodninger, og hvordan de argumenterer for sine synspunkter og kommunens politikk.

### 2.6 Forventninger om empiriske utfall

I Fafo rapporten til Lund og friberg ”Mot en raskere og mer stabil bosetting” har forskerne tatt for seg ulike forhold som påvirker kommunens politikk i forhold til IMDi's anmodning om bosetting av flyktninger. De har intervjuet ulike flyktningkonsulenter og bedt dem rangere ulike påvirkningsfaktorer som dem mener har størst betydning. Rangert som den viktigste først er; økonomiske rammebetingelser, kapasiteten i integreringstilbudet i kommunene, et ønske om å følge IMDi/UDI's anmodning, den politiske sammensetningen i kommunestyret, boligsituasjonen i kommunene, samt det lokale arbeidsmarkedet (Friberg og Lund 2006:63). Jeg vil derfor forvente at jeg finner noen av de samme faktorene som forklarer Moss og Haldens handlingsvilje.

Det er vanskelig å skulle forutsi hvilke faktorer som har hatt størst betydning for kommunens håndtering av IMDi's anmodninger, men jeg vil likevel gjøre noen antagelser om forventede empiriske utfall.

”Oven fra og ned” tilnærmingen tilsier at statlig styring og fremsetting av klare mål gjennom god kommunikasjon forventes å gi en vellykket iverksetting. Norsk bosettingspolitikk preges

derimot ikke av sentral styring. Jeg forventer derfor at statens innflytelse gjennom målstyring og kommunikasjon vil ha relativt liten effekt på kommunens bosetting.

De økonomiske tilskuddene forventer jeg derimot som helt avgjørende for at kommunene i det hele tatt skal kunne bosette. Begge kommuner er såkalte lavinntektskommuner, og har antagelig som de fleste andre kommuner ikke egne midler å avse til integreringsformål. Tidligere forskning viser dessuten at de økonomiske rammebetingelsene er helt avgjørende (Econ 2000), og det er derfor ingenting som tyder på at det ikke skulle være det for Moss og Halden sin del.

Barret og Fudge viser til at samsvaret mellom verdier og mål mellom de sentrale beslutningstagerne og iverksetterne vil sannsynliggjøre en vellykket iverksetting. Jeg vil anta at siden Halden ikke har bosatt på svært mange år, blir det kommunale ansvaret om å bosette flyktninger ikke sterkt vektlagt. Likevel antar jeg kommunens politikere og administrasjon kjenner til behovet for bosettingsplasser, gjennom anmodningsbrev fra IMDi, og via media. Det at Halden likevel ikke har valgt å bosette kan tyde på det er en oppfatning i kommunen om at den norske flyktning og integreringspolitikken ikke er god nok, og at de økonomiske tilskuddene som følger med er for lave.

Bosetting av flyktninger og integreringspolitikk er ofte forbundet med sterke meninger og holdninger. Siden det er kommunens politikere som til syvende og sist avgjør om kommunen skal bosette, antar jeg at den politiske sammensetningen, og hvilke partier som sitter i posisjon, har stor betydning.

Kapasiteten i integreringstilbudet vil antagelig ha stor betydning for den faktiske bosettingen. Halden har som nevnt ikke bosatt flyktninger etter avtale med IMDi på mange år, det kan derfor tyde på at grad av endring gjør iverksettingen vanskeligere fordi en ny runde med bosetting ville bety at kommunen måtte kraftig bygge opp tilbudet i integreringstilbudet, mens Moss allerede har et etablert flyktningmottak som står klart til å ta imot nye flyktninger. Maren Kryvi fant i sin studie at trekk ved iverksettingsenheten og spesifikt lederegenskaper i Lørenskog var avgjørende, jeg forventer derfor også at personlige egenskaper vil ha betydning (Kryvi 2008:102).

Siden Moss kommune ligger nær Oslo, med gode muligheter til å pendle til jobb i hovedstaden, vil jeg anta at boligprisene er høyere i Moss enn i Halden. I tillegg har Moss



kommune et areal som er mye mindre enn Halden kommune, men med nærmest likt antall innbyggere. Boligpresset kan derfor tenkes å være større i Moss enn i Halden. Alle disse faktorer forventer jeg gjør det vanskeligere å skaffe boliger til flyktninger som kommer til Moss enn til Halden.

## Kapittel - 3 Forskningsstrategi og metode

### 3.1 Innledning

Gjennom valg av forskningsstrategi, design og metode legger man føringer for hvilke analyser en kan foreta, og hvilke slutninger man kan trekke ut fra de empiriske funn. Å begrunne valg av forskningsstrategi og metodebruk, og belyse dilemmaer rundt valget er derfor viktig.

Denne studien baserer seg på kvalitative data, hvor studiens design er komparative casestudier. I dette kapittelet vil jeg redegjøre for valg av forskningsstrategi og hvordan jeg metodisk har innhentet datamateriale for å besvare oppgavens problemstilling. Til slutt i kapittelet vil jeg gi en nærmere vurdering av datamaterialets validitet og reliabilitet.

### 3.2 Valg av forskningsstrategi og design

Studiets forskningsdesign henviser til selve planen for hvilke enheter man skal undersøke, og hvordan man skal innhente data om dem (Ringdal 2007:22). Min studie omhandler to enheter, kommunene Moss og Halden, hvor jeg innenfor disse enhetene vil gjøre ulike observasjoner for å finne svar på en kompleks problemstilling; *hvilke faktorer forklarer deres ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger*. I studien ønsker jeg å finne alle relevante faktorer ved de to enhetene som har betydning for kommunenes handlingsvilje til å bosette flyktninger. Med det formål er det naturlig å gjøre bruk av en kvalitativ forskningsstrategi. Kvalitativ metode har dens styrke i at den søker i dybden av et relativt begrenset område, gjerne med et mangfold av datakilder som gjensidig kan underbygge og bekrefte eventuelle funn. Gjennom bruk av kvalitativ metode kan man derfor få en helhetlig forståelse av et avgrenset og spesifikt forhold (Grønmo 1996).

Casestudier er et godt utgangspunkt for å skulle gi svar på en kompleks problemstilling, hvor det kan finnes flere alternative variabler til å forklare et utfall, og hvor konteksten er relevant for de slutninger man trekker. Yin definerer casestudiet som; "(..) an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real- life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident" (Yin 2003:13).

John Gerring har større ambisjoner og definerer casestudiet som, "an intensive study of a single unit with an aim to generalize across a larger set of units" (Gerring 2004:342). Tradisjonelt har derimot ikke casestudier med få analyseenheter blitt ansett som et godt grunnlag for generalisering, i motsetning til kvantitative studier med et stort antall enheter. Som Andersen viser til "hva casestudier er eller bør være innenfor samfunnsvitenskapene er omstridt, og slik har det vært lenge" (Andersen 1997:9-10). Geddes ekskluderer i realiteten casestudiets mulighet til å bevise noe som helst, og uttrykker at man helst bør dekke hele universet av mulige case. Ifølge henne er case et enkelt fenomen; "(...) a unit within which each variable measured takes only one value or is classified in only one category" (Geddes 2003:96). Andersen mener derimot at det essensielle ikke er statistiske prosedyrer med en eller mange enheter, men hvordan man strategisk velger ut teoretiske interessante case, hvor "empiriske variasjoner kan sees som et uttrykk for teoretisk variasjon" (Andersen 1997:11).<sup>18</sup> Etter Andersens synspunkt kan man derfor velge ut case hvor man kan kombinere interessant dybdekunnskap med teoretisk analytisk relevans.

Ulike casetyper kan ha ulike karakteristikk. Gerring skiller mellom ulike typer casestudier når det gjelder om man gjør observasjoner i tid, rom eller begge deler (Gerring 2004:343). Jeg har et ca ti års perspektiv på oppgaven, og ser derfor på variasjon over tid, samtidig som jeg også tar i bruk flere ulike observasjonseenheter innenfor to enheter. Jeg ser derfor både på synkronisk og diakronisk variasjon innenfor enhetene Moss og Halden. Denne studien er en komparativ casestudie ettersom jeg sammen likner de to kommunene, og ønsker å undersøke hvilke faktorer som forklarer deres ulike utfall på avhengig variabel.

### 3.3 Komparative casestudier

Ifølge Collier (1993:105) refererer komparative casestudier til, "(...) the methodological issues that arise in the systematic analysis of a small number of cases, or a "small N". "

I det komparative aspektet ligger det en bevissthet om at man søker å finne empiriske sammenhenger mellom variabler i flere case, og ikke avdekke effekt gjennom måltall.

Forskningsdesignet med komparative casestudier med flere case har sin styrke ved at det kan;

---

<sup>18</sup> Utvelgelse av casene Moss og Halden vil bli redegjort for under avsnitt 3.3.1.

gi en dypere innsikt enn kun et, vil kunne forbedre indre validitet om kausale sammenhenger, kan gi rom for teoretisk interessante sammenlikninger, og kan derfor ha større ambisjoner rundt generalitet enn det en enkelt casestudie har (Andersen 1997: 94-95). Slik forskningsdesignet står gir det mulighet til å gå intensivt i dybden i to kommuner. Studiet kan gi innsiktsfull kunnskap til den enkelte kommune som analyseobjekt, men kan også ha ambisjoner om å frembringe kunnskap om kommuners handlingsvilje som kan være av generell betydning. Selv om jeg ikke har et eksplisitt mål om å generalisere utover de to undersøkelsesenheter, antar jeg en slik studie kan gi nyttig innsikt for andre kommuner utenom de to involverte i studien. Ingen kommuner vil være like, likevel vil de stå de overfor mange av de samme utfordringene når det gjelder bosetting og integreringsarbeid.

Det er imidlertid tradisjonelt knyttet en del svakheter til bruk av denne metoden. Det blir sett på som et klassisk problem i komparative casestudier at man normalt studerer få enheter med mange variabler. Et problem er derfor at man ikke får kontrollert og holdt konstant forskjellige uavhengige variable. Dermed blir det vanskelig å si noe sikkert om kausalforholdet, fordi mange variabler kan ha virket inn på utfallet. Som en kompensasjon på dette problemet foreslår Ljiphardt å øke antall enheter så langt det er mulig (Ljiphardt 1971: 686). Å skulle øke antall enheter, her antall kommuner, ville sannsynligvis begrense min mulighet til å gå i dybden og belyse alle relevante faktorer av betydning, da dette først og fremst er et ressursproblem. I den sammenheng kan det påpekes at det innenfor feltet har blitt gjort tidligere forskning, noe som gjør at man kan sammenlikne på et noe bredere grunnlag. Kryvis tidligere tilsvarende oppgave, om Lørenskog og Horten, gjør det mulig å betrakte mine funn i et videre perspektiv (Kryvi 2008).

Ljiphardt foreslår som sin andre anbefaling å redusere antall variabler ved å slå sammen variabler, slik at man får færre variabler å forholde seg til (Ljiphardt 1971:687). For å tilpasse den teoretiske modellen til min problemstilling har jeg heller valgt å tilføre noen variabler. Dette fordi jeg har sett det som en nødvendighet for å belyse relevansen av lokale faktorer. Van Meter og Van Horn har en ganske klar ovenfra og ned profil i sin modell, jeg har valgt å tillegge to andre elementer som kan sies å ligge innenfor tilnærmingen nedenfra og opp. Variabelen ”politisk klima” og ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integreringsarbeid. Slik jeg ser det, er alle variablene nødvendig å ha med for å få et helhetlig bilde av hva som forklarer kommunenes handlingsvilje.

Ljiphardt foreslår også å fokusere på variabler som er avgjørende for den korrelasjonen man ønsker å se på, såkalte nøkkelvariabler (Ljiphardt 1971:690). Variablene jeg ønsker å konsentrere analysen rundt er; kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivåer, trekk ved iverksettingsenhetene, strukturelle forhold i kommunen, kommunens tidligere erfaring med bosetting, og politisk klima. Dette følger av mine empiriske forventninger om at lokale trekk vil være mest avgjørende for kommunenes handlingsvilje til å bosette flyktninger.

### **3.3.1 Analysestrategi**

Ljiphart siste anbefaling handler om at man som forsker bør fokusere på sammenliknbare case (1971:687). To ulike måter å velge ut case for undersøkelsen, kan være med å gi oppgaven økende validitet. Hovedpoenget med utvelgelsen er å velge case strategisk, ved at man dermed kan undersøke case som lar seg sammenlikne, enten gjennom designet ”most similar case”, eller ”most different case” (Andersen 1997:106-107). Ved en utvelgelse på denne måten kan man ideelt sett isolere korrelasjonen som er av interesse, og dermed finne årsaksvariabelen som forklarer enten likhet eller ulikhet i utfall. Frendeis har et kriterium for valg av komparativt design, hvor han viser til at skal man forklare en variasjon skal man benytte ”most similar design”, mens skal man forklare en likhet skal man bruke ”most different design” (Frendeis 1983:260). Det er ingen tvil om at jeg skal forklare et ulikt utfall. Moss kommune har vedtatt å bosette etter IMDi anmodning siden 2002, mens Halden ikke har gjort tilsvarende siden 1994. Det er derfor naturlig å bruke ”Most similar case” strategien. Den analysestrategien er kjennetegnet ved at enhetene er mest mulig like på de uavhengige variabler, på den måten kan man avdekke en manglende samvariasjon mellom den avhengige variabelen og uavhengige variabler, og dermed eliminere de uavhengige variablene som forklaringsvariabler.

Valget av nettopp Moss og Halden er gjort etter forslag og forskningsmessig interesse fra IMDi i samråd med veileder Anton Steen og meg. Utvelgelsen av casene kan sies å ha blitt styrt av intuisjon og av praktisk interesse. IMDi har selv vært med på å utvelge enhetene, og et teoretisk aspekt har antagelig ikke vært en medspillende faktor. Valget av case har likevel blitt utvalgt ut fra at de lar seg sammenlikne.

Min studie kan sies å bygge på case hvor de enhetene som studeres er så like som mulig bortsett fra det som er selve essensen, nemlig handlingsviljen til å bosette flyktninger. Det er likevel en erkjennelse at de to kommunene ikke er like ved alle andre områder enn nettopp handlingsviljen, selv om det er sentrale likhetstrekk ved kommunene.

**Tabell 3.1; Sosiale og demografiske nøkkeltall om Moss og Halden kommune**

Nøkkeltall	Moss	Halden
<i>Fylke</i>	Østfold	Østfold
<i>Innbyggertall per 1.1.09</i>	29 588	28 389
<i>Areal</i>	58,0 km <sup>2</sup>	596,4 km <sup>2</sup>
<i>Ordfører fra 2003-2009</i>	Ap	Ap
<i>Politisk konstellasjon valgperioden 2007-2011</i>	AP, SV, Rødt og PP	AP, SV og KrF
<i>Andel med ikke vestlig innvandrerbakgrunn i 2008</i>	10,6 %	6,1 %
<i>Registrerte arbeidsledige som andel av arbeidsstyrken, årsgjennomsnitt for 2008.</i>	2,0 %	2,2 %
<i>Frie inntekter per innb. I kroner i 2008</i>	28 241	30 027

Kilde; Kommunedata, SSB.

Som tabell 3.1 viser, begge kommuner har ordførere fra Arbeiderpartiet og har et nærmest likt innbyggertall. Når det derimot gjelder areal, er Halden langt større enn Moss. Moss har også en andel personer med ikke vestlig bakgrunn som er langt større enn Halden. Det er også andre sentrale trekk hvor kommunene er forskjellige, blant annet i forhold til hvordan de

organiserer sitt flyktningarbeid, og hvilken erfaring de har med bosetting av flyktninger. Sistnevnte faktor følger logisk av forskjellen på den avhengige variabel.

Å skulle bruke denne strategien som nærmest likner et eksperiment og oppfylle dens vilkår er vanskelig. Ifølge Ringdal (2007:159) har denne strategien to problemer. For det første er det vanskelig å finne case som er ulike på den avhengige variabel og på en viktig forklaringsvariabel, men like på alle andre. Det andre problemet går ut på at det ofte finnes flere årsaker til et utfall, og at det blir feil å kun fokusere på en faktor. Det er helt klart at jeg møter begge disse problemene i min studie. Antagelig er det ikke en faktor som skiller de to kommunene og som derfor forklarer deres ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger, realiteten er sannsynligvis mer sammensatt. Likevel mener jeg de to casene er meget velegnet til sammenlikning, og det er "most similar" metoden som er den best egnede i denne sammenheng.

### 3.4 Valg av metode og kildemateriale

Oppgaven er basert på ulike typer kilder, både skriftlige og muntlige. Dette for å kunne gå i dybden og faktisk få undersøkt alle faktorer som kan være av betydning for kommunenes handlingsvilje til å bosette. Det regnes som god forskningsetikk å ha minst to uavhengige kilder som støtter opp om samme påstand (Dahl 1973:78). I forhold til min oppgave har jeg benyttet meg av tre ulike metoder; utspørring av respondenter, innholdsanalyse av dokumenter og observasjon av aktører.

#### 3.4.1 Intervju

Datainnsamling i form av intervjuer er oppgavens mest sentrale datakilde, da det har vært vanskelig å skaffe tilstrekkelig skriftlig materiale for å belyse problemstillingen. Å foreta intervjuer har vært viktig med tanke på å få frem de ulike informantenes syn og argumenter, og generelt avdekke kommunens politiske klima for bosetting

Av intervjuobjekter har jeg valgt å fokusere på det politiske lederskapet i kommunen, samt partier som har sittet i opposisjon. Jeg har også intervjuet såkalt ”eksperter”, byråkrater, som jobber direkte opp mot bosetting og integreringsarbeid med flyktninger.

Jeg har foretatt 19 intervjuer. To av disse har blitt gjennomført per telefon, en informant har besvart spørsmål per e-post, de resterende har blitt gjennomført med informantene til stede. Alle intervjuene med kommunepolitikerne ble holdt i forkant av den politiske behandlingen i by/ kommunestyret høsten 2008. Intervjuene har vært delvis strukturerte, hvor temaene har vært fastlagt på forhånd, men hvor rekkefølgen av temaer har blitt bestemt underveis (Thagaard 2003:85). Selve intervjuguiden har blitt tilpasset de ulike aktørene, hvor jeg har tatt opp spørsmål underveis, ettersom informanten har kommet med interessant informasjon. Årsakene til at jeg tilpasset intervjuene, er at ulike aktørene står på ulike trinn i iverksettelsesprosessen<sup>19</sup>. Informanter som jobber i administrasjonen vil naturlig ha bedre kjennskap til praktiske utfordringer med bosettingen, enn det lokale politikere har. Lokalpolitikere vil derimot best kunne svare på hva som forklarer de politiske vedtakene i by/kommunestyret. Under alle intervjuene har jeg brukt diktafon. Intervjuene har vart mellom 20 til 90 minutter.

Rubin og Rubin (2005:9-11) skiller mellom to typer intervjuer i forhold til om man som forsker er mest interessert i en spesiell sak, hvordan og hvorfor noe skjedde. Eller om man ønsker å undersøke en kultur, normer og verdier til en spesiell gruppe mennesker. I kulturelle intervjuer er ikke det mest sentrale om det informantene sier er sant eller ikke, men hvordan deres retorikk illustrerer deres oppfattelser og holdninger. Målet med saksintervjuer er ”(...) to work out a coherent explanation by piecing together what different people have said, while recognizing that each person might have his or her own construction of events” (Rubin & Rubin 2005:11). Mine intervjuer har innslag av begge de to typene. Formålet med studien er som nevnt å få en forklaring på hvorfor den ene kommunen har bosatt gjennom mange år, og den andre ikke. Likevel er det interessante ikke hvorledes informantene har et reelt grunnlag for å si det de mener om hvilke faktorer som er de viktigste, men hvordan informantene opplever det selv. Det interessante gjennom intervjuene var også å se på om deres syn på hvilke forklaringer som lå bak kommunens politikk hadde underliggende verdier som lå til grunn.

---

<sup>19</sup> Vedlegg 2 viser eksempel på intervjuguide.



### **3.4.2 Skriftlig materiale**

Det er flere ulike typer dokumenter som er ment for ulike formål som inngår i det skriftlige materialet. Av sentrale skriftlige kilder i forhold til statens politikk og målsettinger med bosetting av flyktninger, har diverse stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, rapporter og diverse informasjonsmateriale på IMDi nettsider, samt forskningslitteratur blant annet fra Fafo, vært sentralt. Det meste av dette har vært tilgjengelig på internett og på IMDi bibliotek, og har derfor vært enkelt å tilegne seg. Siden oppgaven er en del av et større løpende prosjekt med IMDi, har det vært naturlig å se på tidligere masteroppgaver på feltet (Kryvi 2008).

Skriftlige kilder på lokalt nivå har vært; anmodningsbrev, saksutredninger, kommunestyrevedtak, og diverse rapporter fra kommunene. Gjennom saksutredninger og rådmannens innstillinger har jeg benyttet meg av deskriptiv argumentasjonsanalyse, altså sett på hvilke argumenter som har blitt benyttet, men ikke argumentenes gyldighet. I følge Boreus og Bergstrom (2005:145) er denne analysen egnet til å beskrive og vurdere argumentene i teksten. I følge Yin er det viktig at man leser slike tekster med varsomhet, fordi tekstene vil være produsert for et annet formål (Yin 2003:86-87). Jeg har derfor forsøkt å lese saksdokumenter og andre dokumenter i lys av avsender, mottager og dets kontekst.

### **3.4.3 Observasjon av aktører**

Jeg har gjennom tillatelse fra IMDi og lokal administrasjon, fått mulighet til å delta på informasjonsmøter som IMDi hadde med kommunene tidlig høsten 2008 i forkant av den politiske behandlingen. Dette har kun handlet om observasjon, hvor jeg ikke har deltatt på noen som helst måte. Likeledes har jeg overhørt saken tatt opp i helse og sosialutvalget i Halden, bystyredebatten fra Moss 8. Desember, og fra Halden 18. desember. Det har vært verdifullt for meg å være tilstede på møtene, kanskje spesielt informasjonsmøtene/dialogmøtene med IMDi. På disse møtene har jeg fått et godt inntrykk av kommunens situasjon og erfaring når det gjelder integreringsarbeid, samt fått et innblikk i hvor utfordringene har ligget for kommunenes del. Under møtene har jeg tatt notater.

Gjennom observasjon av aktører har jeg forsøkt å vurdere det politiske klimaet for bosetting i kommunen. Hva sies problemet å være, og hvilke virkninger skaper denne framstillingen? Språk i seg selv, og hvordan man ordlegger seg er en politisk handling. Det sentrale har vært å

undersøke hvilke argumenter som preger den politiske diskursen rundt bosetting av flyktninger. Diskurs blir her definert som ”analyse av språkbruk i en samfunnsmessig kontekst, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme et visst utsnitt av den samfunnsmessige virkeligheten” (Mathisen 1997:3). Et sentralt moment har vært å observere hvordan kommunens utfordringer i forhold til bosettingsspørsmålet har blitt presentert, og hvordan dette har påvirket kommunen vedtak og politikk.

### 3.5 Datamaterialets validitet og reliabilitet

Det er viktig å vurdere om de data man samler inn er valide, det vil si, relevante for å besvare oppgavens problemstilling. Likeledes er det viktig å vurdere om de data man samler inn er innhentet og bearbeidet på en nøyaktig og presis måte, som utgjør datamaterialets reliabilitet (Hellevik 2003). Reliabilitet er et viktig moment her, både for mine slutninger om de to casene Moss og Halden, men like viktig for at man kan si noe av teoretisk og generell verdi. Det er problematisk å skulle si noe om den teoretiske definerte variabelen, hvis man ikke har sikre data (Hellevik 2002:53). Jeg har etter beste evne forsøkt å innhente data som jeg mener er egnet for å besvare problemstillingen, likeledes å bearbeide dem på en nøyaktig måte. Likevel er det rom for kritiske betraktninger til dette studiet både når det gjelder validitet og reliabilitet.

#### 3.5.1 Datas validitet

Begrepsvaliditet eller målevaliditet ser på samsvaret mellom den teoretiske operasjonaliseringen av et begrep og de faktiske målingene (Hellevik 2002:52). For at man skal operasjonalisere de teoretiske begrepene, er det viktig at man har forstått innholdet av dem. Jeg mener jeg har forstått begrepene og operasjonalisert dem på nøyaktig måte i oppgaven. Når det gjelder operasjonalisering av begrepet handlingsvilje, har jeg gitt en nærmere vurdering av begrepet under avsnittet om operasjonalisering i teorikapittelet. Handlingsvilje er i utgangspunktet et abstrakt begrep, og en klar operasjonalisering har derfor vært nødvendig. I denne oppgaven operasjonalisert i form av politiske vedtak, og kommunens

evne til å bosette, operasjonalisert gjennom faktisk bosetting. Slikt jeg ser det, er derfor begrepsvaliditeten i dette tilfellet ivaretatt.

Et spørsmål er om jeg har fått tilstrekkelig med data som kan svare på min problemstilling, og om jeg har benyttet meg av de riktige måleinstrumentene. Min hovedkile har vært intervju med politikere, samt ansatte i administrasjonen. Et forskningsmessig prinsipp er at man skal finne flere uavhengige kilder som kan underbygge hverandres funn (Yin 2003). Jeg var tidlig klar over at her var det viktig å finne alle kilder som kunne være relevante for min problemstilling, noe jeg har ytret ovenfor politikere og folk i administrasjonen.

Administrasjonen i begge kommuner har vært hjelpelige med å finne fram tidligere saksdokumenter, likevel har det ikke blitt ført noe referat over argumentene som har kommet fram, noe som gjør at bakgrunnen for de politiske vedtak som er fattet er like klar lengre tilbake i tid.

Når det gjelder mitt forskningsspørsmål, er dette et spørsmål som kan tenkes å være litt belastende for noen, det berører et politisk tema som kan være av en litt sensitiv karakter. Det gjelder et spørsmål som svært mange har en mening om, men kanskje er ikke meningen like politisk korrekt å uttrykke. Selv om jeg ikke har fått følelse av det, kan det tenkes at jeg ikke alltid har fått ærlige svar, og at jeg som forsker har påvirket intervjuobjektet. Når det er sagt har jeg deltatt på informasjonsmøter arrangert av IMDi, samt overhørt debatter i kommunestyret, noe som har ført til at jeg har kunnet kvalitetssikre argumentene/synspunkter i intervjuene med dem jeg har fått høre på politiske møter. Informantene har også kunne fremstå med anonymitet, selv om det er vanskelig med et utvalg i et lite miljø hvor mange vet hvem som besitter stillinger. Selv om jeg avklarte bruk av diktafon på forhånd, kan det tenkes at noen ikke følte det bekvemt. Likevel er det ikke mitt inntrykk at det påvirket informantene.

Den indre validiteten referer til kausalitet. Dette har gjerne blitt sett på som casets store styrke, hvor man gjennom dybdestudier får mulighet til å se hvilke mekanismer som påvirker andre variabler. Gjennom min design med "most similiar design", hvor man søker å isolere den kausalsammenhengen man er opptatt av, mens øvrige variabler holdes konstant, kan man ideelt sett konstantere den antatte årsaksvariabelen. Som nevnt tidligere er ikke dette en design som passer perfekt til min studie, og antagelig vil det finnes flere årsaksfaktorer. Likevel vil jeg gjennom en dybdestudie av de to enhetene, med bruk av flere datakilder få et

godt innblikk i hvilke faktorer som påvirker kommunenes handlingsvilje. Jeg betegner derfor den indre kausaliteten som tilfredsstillende.

I forhold til den ytre validiteten er det helt klart begrensinger ved å skulle generalisere utover ut over de to enhetene, noe som heller ikke har vært oppgavens hensikt. Lik skår på en indikator i casene her, kan antagelig bety helt forskjellige ting i andre kontekster, i andre kommuner og regioner.

Jeg har et tidsperspektiv på oppgaven på ca 10 år. Et kritisk spørsmål er om jeg har dekket tidsperioden godt nok. Det har ikke vært mulig å ha alle intervjuer med representanter eller ansatte innenfor administrasjonen som har sittet hele perioden. Dessuten er det et erindringsproblem også for dem som faktisk har sittet så lenge. Det kan derfor tenkes at det har blitt noe synsing fra informantenes side. Det er ingen tvil om at forskeren har best informasjon om fjorårets politiske behandling av spørsmålet. Når det gjelder informasjon om hva som har skjedd før den tid, har jeg blitt henvist til hva informantene har ment om hva som har vært argumentene i tidligere debatter. Som en styrke har jeg gjennom flere intervjuer kunnet kvalitetssikre at de argumentene noen informanter har ment har vært avgjørende, også har vært gjeldende hos flere.

### **3.5.2 Datas reliabilitet**

Høy reliabilitet er en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy validitet (Hellevik 2002:53). Målet er å innhente og bearbeide et datamateriale som er så nøyaktig, at andre forskere kunne fått tilsvarende slutninger. Jeg ønsker her å konkretisere aspekter ved datamaterialets reliabilitet som jeg mener er viktig å påpeke ved denne innsamlingen.

Når det gjelder innsamling av data, har min hovedkilde vært intervju av informanter. Gjennom alle intervjuene har jeg benyttet meg av diktafon, bortsett fra to per telefon. Dermed har jeg hatt anledning til å kun konsentrere meg om hva vedkommende har sagt underveis i intervjuet, og har kunnet stille oppfølgings og oppklarende spørsmål, noe jeg anser som en styrke. I etterkant av intervjuene har jeg kunnet høre gjennom materialet flere ganger, og dermed sikret meg at jeg har fått med alle opplysninger som ble sagt.

De skriftlige kilder jeg har benyttet meg av i oppgaven kan tenkes å inneholde feil. Likevel er dette offentlige dokumenter som er åpne for alle, og man kan dermed lett sikre etterprøvbarheten av disse. Alle skriftlige og muntlige kilder har foreligget på norsk, så språklige feiltolkninger skulle ikke forekomme.

På grunnlag av drøftningen over, mener jeg reliabiliteten og validiteten i datamaterialet er blitt ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

## Kapittel 4 Den norske bosettingspolitikken

### 4.1 Innledning

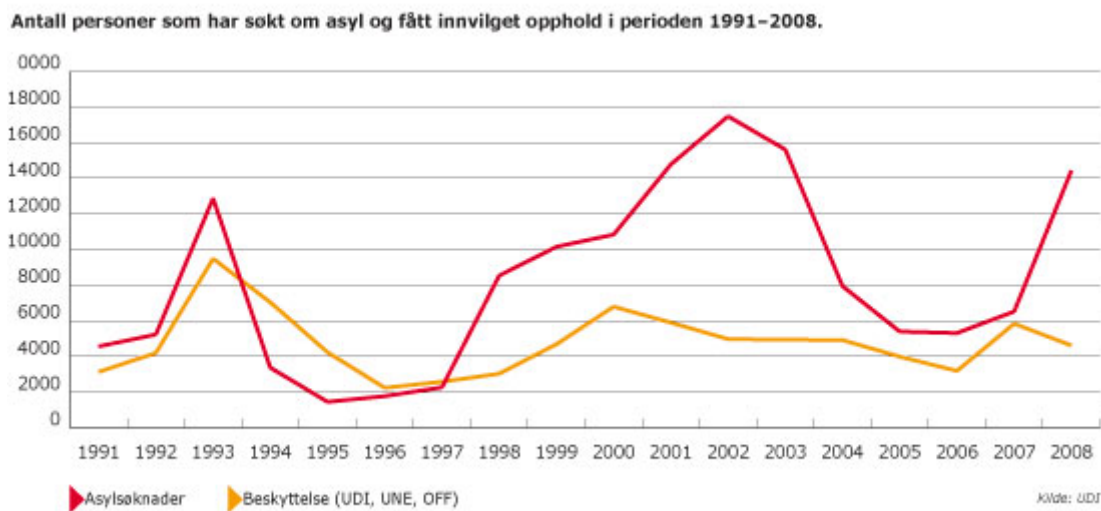
Dette bakgrunnskapittelet gir en beskrivelse av hvordan bosetting av flyktninger er organisert i Norge. De sentrale aktører innenfor utforming og iverksetting av norsk bosettingspolitikk ovenfor flyktninger vil bli presentert, med hovedfokus på ansvarsforholdet mellom IMDi og kommunene. Den nye bosettingsmodellen fra 2002, samt statens viktigste styringsverktøy i bosettingsarbeidet, integreringstilskuddet, vil bli presentert. Til slutt vil forholdet mellom statlige mål og lokal autonomi i bosettingspolitikken kort bli drøftet. Først i kapittelet vil jeg gi et kort tilbakeblikk på den moderne innvandringen til Norge.

### 4.2 Et kort tilbakeblikk på innvandringen til Norge i nyere tid

Selve innvandringen til Norge i nyere tid blir gjerne beskrevet som tre bølger (Brochmann 2003:161). I den første bølgen fra 1960 tallet, var det hovedsakelig arbeidsimmigranter som kom til Norge. På den tiden var Vest- Europa preget av en økonomisk oppgangstid hvor mange land trengte arbeidskraft, og man forsøkte derfor å aktivt rekruttere unge menn til landet. Bølgen bestod derfor hovedsakelig av unge menn som søkte seg jobb innenfor industri og servicesektoren. I denne fasen var den gjennomsnittlige årlige innvandringen på mindre enn 3000 personer (Djuve & Pettersen 1997:79). Den neste bølgen ble innledet av Norges innvandringsstopp i 1975. I denne fasen var det langt flere som innvandret av familiære grunner enn dem som kom for å finne arbeid. Ektefeller og barn til dem som tidligere hadde arbeidsinnvandret kom til landet gjennom familiegjenforening. Tross innvandringstopp, hadde man en nettoinnvandring på ca 5000 per år (ibid). Før 1970- tallet hadde de fleste innvandrere til Norge kommet fra land i Europa. Dette endret seg i den neste fasen da asylsøkere begynte å komme fra steder som Vietnam, Chile og Latin- Amerika (Karijord 2007:28). I den tredje bølgen, fra 1980 tallet, ble flyktninger dominerende, og antall flyktninger steg markant i perioden. Fra 829 i 1985, til 2722 i 1986, videre til 8613 i 1987. Dette førte til store omveltninger når det gjaldt mottak og integrering, som fikk konsekvenser på både kommunalt og statlig nivå (St.meld.nr.61 (1989-1990:2).

De siste årene har arbeid igjen vært en dominerende årsak til innvandring. Etter EU utvidelsen har mange arbeidsinnvandrere kommet fra de nye medlemslandene. Antall asylsøkere har derimot også økt betraktelig fra 2007, hvor vi så en stor stigning i 2008, hvor 14400 asylsøkere kom til Norge (IMDi 2008:9). Dette utgjorde en dobling fra 2007. Som tabell 4.1 viser, dette er således ikke enestående. Man har tidligere hatt tilsvarende ”topper” rundt 2002 og 1992, som har gitt staten store bosettingsutfordringer (IMDi 2008:7).

**Figur 4.1 Oversikt over antall asylsøkere til Norge og antall som har fått opphold i perioden 1991 til 2008.**



*Kilde;* IMDi's årsrapport 2008 (2008:47).

Ved inngangen til 2008 bodde det 132 400 personer med flyktningbakgrunn i Norge, som utgjør 2,8 % av Norges befolkning. Av disse er nesten 100 000 regnet som primærflyktninger, mens de resterende 32 500 har kommet gjennom familieinnvandring til primærflyktninger. Av alle de 132 400 personene med flyktningbakgrunn i Norge, har halvparten landbakgrunn fra Asia. Det er 24 % som har landbakgrunn fra Øst-Europa og 22 % fra Afrika. Flyktninger fra Irak og Somalia har utgjort de to største gruppene. Henholdsvis 17 600 og 15 500 personer har bakgrunn fra disse landene (Befolkningsstatistikk SSB: 2009).

## 4.3 Forholdet mellom stat og kommune i bosettingsarbeidet

### - Statens rolle

På nasjonalt nivå er det Stortinget som fastsetter rammene for flyktning, innvandrings og integreringspolitikken i Norge. Stortinget setter rammene for kommunenes integreringsarbeid gjennom introduksjonsloven, samt fastsetter integreringstilskuddet kommunene får ved bosetting av flyktninger (IMDi 2008b:5).

IMDi er den statlige aktøren som skal iverksette statens politikk på bosettingsarbeidet, og har i dag en sentral rolle både i forkant og i etterkant av et politisk vedtak i kommunen. I forkant som den statlige aktøren som bidrar til at kommunen har informasjon om hva bosetting innebærer, og hvilke tilskudd og støtteordninger som følger med. Staten har som nevnt ingen mulighet for å gripe inn dersom kommunen ikke behandler IMDi's anmodning eller avstår fra å bosette etter politisk vedtak. IMDi's metode for å nå bosettingsmålene må derfor baseres på dialog, tilstrekkelig informasjon, og samarbeid med kommunene av både formell og uformell karakter. Dialog mellom stat og kommune kan skje gjennom statlig deltagelse på utvalgsmøter, fellesmøter, eller møter om enkeltsaker som kanskje er særlig utfordrende for kommunen (IMDi 2006:34). Det viktigste styringsverktøyet staten har er likevel økonomiske insentiver som integreringstilskuddet, tilskuddet til norskopplæring, og andre særskilte tilskudd for enkelte grupper som vil være særskilt kostnadskrevende å bosette (IMDi 2006:5).

Det viktigste enkeltkriteriet for bosetting fra IMDi's side er bosetting for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet. Ved at IMDi har kjennskap til hva den enkelte kommune kan tilby, og hvilken bakgrunn og behov den enkelte flyktning har, forsøkes det å gi et tilbud som kan ivareta den enkeltes behov. En avtale om bosetting inngås mellom IMDi og en kommune som har fattet et politisk vedtak om bosetting. IMDi har som hovedregel at de kun gir den enkelte flyktning ett tilbud om bosettingskommune<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Personer med oppholds eller arbeidstillatelse, som kan forsørge seg selv og eventuell familie, kan bosette seg uten medvirkning fra det offentlige i den kommunen de måtte ønske.



Selve bosettingsarbeidet innbefatter personer med innvilget;

- Asyl (jf. utlendingsloven §§ 17 og 18)
- Oppholds – eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning (jf. utlendingsloven § 22 fjerde ledd)
- Fornybar oppholds – eller arbeidstillatelse og grunnlag for bosettingstillatelse etter utlendingsloven på grunnlag av asylsøknad, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon. (jf. hhv. utlendingsloven § 8 annet ledd og § 8a)
- Oppholds – eller arbeidstillatelse som familiemedlemmer til personer nevnt i punktene over (etter utlendingsloven §§ 9 og 8 annet ledd) (IMDi 2006:2).

### **- Kommunenes rolle**

Siden 1982 har bosetting av flyktninger og den praktiske gjennomføringen av integreringen av innvandrere vært et kommunalt ansvar (Berg 1996:50). Frem til 1986/1987 hadde kommunene også ansvar i forhold til behandlingen av asylsøknader. Etter hvert som asyltallet økte, ble dette imidlertid en så stor belastning for kommunene, at man i forbindelse med statsbudsjettet for 1987, bestemte at all mottak og behandling av asylsøknader heretter skulle være et statlig ansvar (St.meld. nr.61 1989-1990:4).

Kommunene er de lokale iverksetterne som skal motta flyktninger etter avtale med IMDi, finne egnede boliger til flyktningene, og gi tilbud om individuelt introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven, som er det eneste juridiske virkemiddelet som staten har i bosettingsarbeidet. Det lovpålagte introduksjonsprogrammet skal tilby flyktninger et omfattende kvalifiseringsprogram som skal gi deltagerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede og kvalifisere deltakerne for deltakelse i arbeidslivet.

Den enkelte kommune er ansvarlig for å tilby introduksjonsprogram, og skaffe tilstrekkelig kompetanse for å oppfylle loven. Kommunen skal raskest mulig og helst innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse har blitt framsatt, tilrettelegge for et slikt program. Den enkelte deltager har krav på et individuelt program som skal sikre opplæring etter den enkeltes behov. Dersom kommunen skulle vise seg og ikke tilby introduksjonsprogram, har

flyktingen rett til å klage dette inn for fylkesmannen (introduksjonsloven § 22). Staten er på den måten sikret innflytelse i enkeltsaker. Hvis en person avviser eller avbryter introduksjonsprogrammet, har kommunen ingen plikter ovenfor vedkommende.

Deltagelse på introduksjonsprogrammet skal normalt vare i to år og foregå på heltid gjennom hele året. Særlige grunner kan tilsi at deltagelse kan vare i tre år. Personer mellom 16 og 55 år har rett og plikt til å delta på introduksjonsprogrammet, dersom de har behov for grunnleggende kvalifisering. Dette gjelder jamfør introduksjonsloven § 2, for nyankomne utlendinger som enten har fått asyl, oppholds eller arbeidstillatelse, eller som familiemedlemmer til de overnevnte gruppene.

### **4.3.1 Ny bosettingsmodell i 2002**

I april 2001 vedtok Stortinget en ny bosettingsmodell for flyktninger. Bakgrunnen var at kommunene ikke bosatte nok flyktninger til å dekke statens behov. Flyktninger måtte vente lenge på mottak, og flyktninger flyttet relativt raskt fra sin første bostedskommune. Målet med en ny modell var derfor at bosettingen skulle gjøres raskere, bedre og mer stabil (Friberg & Lund 2006:9). En rekke ulike løsninger ble diskutert, hvor mer statlig innblanding ovenfor kommunene ble vurdert. Et av forslagene var en løsning tilnærmet den danske modellen, hvor alle kommuner er pålagt å bosette slik staten ønsker. KS hevdet derimot at dette ikke var veien å gå i Norge, og at problemene ikke først og fremst handlet om politisk vilje, men om for lave statlige tilskudd. Prosessen endte med at prinsippet om kommunal frivillighet fortsatt ble liggende til grunn, men et nytt moment var at KS nå skulle ta en mer aktiv rolle i motiveringsarbeidet ovenfor kommunene. KS skulle fra nå av utgjøre et bindeledd mellom stat og kommunene, hvor de i samarbeid med IMDi skulle ta ansvar for at kommunene vedtok tilstrekkelig med bosettingsplasser i tråd med statens behov. KS fikk også en sentral rolle i samarbeid med IMDis regionale enheter i utarbeidelsen av statens anmodninger (KS 2008 [intervju]).

## - Anmodningsprosessen

Det er Nasjonalt bosettingsutvalg bestående av fem representanter fra stat og fire fra kommunesektoren, som hvert år beregner bosettingsbehovet på landsbasis, på bakgrunn av prognoser fra UDI, og fordeler videre på fylkesnivå hvor mange som bør bosettes i hvert fylke. På regionalt nivå, samarbeider IMDis seks regionale enheter med KS om hvilke kommuner innenfor hvert fylke som skal anmodes, og antall flyktninger de ulike kommuner skal anmodes om å bosette (Ibenholt & Bakli 2009:17). Selve anmodningen blir vurdert ut fra kriterier som kommunens erfaring med bosetting, folketall og arbeidsmarked. Bak anmodningen ligger det derfor en tanke om at kommunene skal ha mulighet og ressurser til å bosette det antall de har blitt forespurt om. Ikke alle kommuner i Norge blir i dag anmodet om å bosette flyktninger, slik man har sett eksempel på tidligere. I 1994 ble ”Hele Norge strategien” satt i verk, hvor alle kommuner ble anmodet. Bakgrunnen var at bosettingsbehovet hadde fire-fem doblet seg fra årene før (Friberg & Lund 2006:17).<sup>21</sup> Denne strategien har norske myndigheter nå gått bort fra. Man ønsker i dag, for å hindre sekundærflytting, å anmode de kommuner man mener gir et godt grunnlag for at flyktninger skal bli værende i kommunen. Etter at den nye bosettingsmodellen trådte i kraft i 2002 ble det et økende fokus på å koble ”rett” flyktning med ”rett” kommune, og flyktningenes egne ønsker når det gjaldt hvilken kommune de faktisk ønsket å bo i. ”Ønsker” skal derimot ikke lenger tillegges hovedvekt, nå er det primært muligheter for utdanning og arbeid som skal vektlegges (Ibenholt & Bakli 2009:7).

## 4.4 Integreringstilskuddet

Hovedmålet med integreringstilskuddet er ifølge St.prp.nr. 1 (2007-2008:231) fra AID at;

”Integreringstilskuddet skal medvirke til rask og god bosetting. Målet er at flyktningene skal kunne bosette seg i en kommune innen seks måneder etter at det er gitt ordinær oppholds og/ eller arbeidstillatelse, og at overføringsflyktninger blir bosatt innen seks måneder etter at det er gitt innreisetillatelse”

Integreringstilskuddet er statens viktigste virkemiddel for å motivere kommunene til å bosette flyktninger. Integreringstilskuddet er et standardisert, ikke øremerket tilskudd, som fritt kan

---

<sup>21</sup> Se tabell 4.1 under avsnitt 4.2

benyttes av kommunene. Det blir derfor ikke krevd noe regnskap for tilskuddet.

Integreringstilskuddet gir dermed kommunene frihet til å gjøre lokale tilpasninger, men gir også ansvar om å bruke det til en effektiv og rasjonell drift.

Tilskuddet er ment å dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til integreringstiltak og administrasjon de fem første årene flyktningene er bosatt i kommunen. Som integreringstiltak regnes blant annet utgifter til introduksjonsprogram, sosialtjenester, flyktningkontortjenester, tolketjenester, utgifter til bolig med mer. Hvert år blir tilskuddet justert på grunnlag av beregninger gjort av et beregningsutvalg, oppnevnt første gang etter at regjeringen i 1990 la frem Stortingsmelding nr 61 (1989-90) ”Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag - organisering, ressursbruk og finansieringsordninger” (Beregningsutvalget 2008:3-7). Som tabell 4.1 viser, har tilskuddet økt jevnt de siste årene.

**Tabell 4.1 Oversikt over satser for integreringstilskudd per person fra 1999-2009**

Utbetalingsår	Totalt	1 år	2 år	3år	4år	5år
<b>1999</b>	290 000	70 000	65000	55000	50000	50000
<b>2000</b>	300 000	75000	65000	60000	50000	50000
<b>2001</b>	365 000	85000	75000	75000	65000	65000
<b>2002</b>	376 000	87000	77000	77000	68000	67000
<b>2003</b>	376 000	87000	77000	77000	68000	67000
<b>2004</b>	393 000	96000	85000	77000	68000	67000
<b>2005</b>	432 000 (voksne)	120000 (voksne)	91000	80000	71000	70000
	412000 (barn)	100000 (barn)				
<b>2006</b>	450 000 (voksne)	130000 (voksne)	98000	81000	71000	70000
	430 000 (barn)	110000 (barn)				
<b>2007</b>	476 000 (voksne)	130000 (voksne)	113000	92000	71000	70000
	456 000	110000				

	(barn)	(barn)				
<b>2008</b>	496 000 (voksne)	13000 (voksne)	123400	99600	73000	70000
	476 000 (barn)	110000 (barn)				
<b>2009</b>	551 500 (voksne)	140000 voksne	141000	125500	75000	70000
	531500 (barn)	120000 (barn)				

*Kilde:* Beregningsutvalget 2008 (8:tabell 1.1)

Integreringstilskuddet erstattet den tidligere refusjonsordningen fra 1991, hvor kommunene fikk refundert utgifter til sosialhjelp. Econ evaluerte integreringstilskuddet i 2000, og deres konklusjoner var at integreringstilskuddet førte til en mer effektiv og rasjonell ressursbruk (Econ 2000:1). Den gamle refusjonsordningen hadde derimot stimulert til bruk av sosialhjelp framfor sysselsettingstiltak, noe som klart var i strid med statlige målsettinger om selvforsørgelse. Med innføring av integreringstilskudd fjernet man dermed et uheldig insentiv for kommunene, fordi man nå fikk et fastlagt tilskudd på forhånd hvor kommunene selv tjente på en effektiv ressursbruk.

Det har lenge vært en pågående debatt om tilskuddet er tilstrekkelig. For noen kommuner vil det slå uheldig ut at integreringstilskuddet blir beregnet som et gjennomsnitt av kommunens utgifter til bosetting. En kommune vil alltid være opptatt av de økonomiske konsekvensene som en bosetting gir, og spørsmålet er om integreringstilskuddet gir nok motivasjon for å bosette flyktninger. I 2000 konkluderte Econ med at en gjennomsnittlig vurdering ikke var tilstrekkelig for å sikre en rask bosetting i tråd med de statlige ambisjonene (Econ 2000:3). Ifølge KS dekker integreringstilskuddet utgiftene, likevel må de erkjenne at noen kommuner vil i en kortere eller lengre periode gå med underskudd, mens andre kan forvente et overskudd. Dette er naturlig da kommunene i begrenset grad har mulighet for selektiv bosetting av flyktninger. Når man vet at sysselsettingsgraden vil variere mellom ulike personer, avhengig av deres utdanning og alder, er det naturlig at kommunens utgifter vil variere.

Utover integreringstilskuddet mottar kommuner tilskudd for bosetting av enslige mindreårige, eldre over 60 år, og funksjonshemmede flyktninger. I tillegg får kommunen tilskudd til opplæring av språklige minoriteter i grunnskolen, tilskudd til norskopplæring og tilskudd til kommunale arbeidsmarkedstiltak. Det generelle rammetilskuddet kommunen får, henger også sammen med bosetting av flyktninger og utbetalinger av sosialhjelp. Fastsettelsen av rammetilskuddets størrelse er blant annet avhengig av antall sosialhjelpsklienter i kommunen. Man kan derfor si at kommunen får dekket utgifter både gjennom integreringstilskuddet og det generelle rammetilskuddet (Econ 2000:17).

## 4.5 Kommuneautonomi versus statlig styring

Kjellberg (1991:61) viser til at kommunene opplever mindre autonomi i dag enn tidligere og at ”det som var det opprinnelige innhold i det kommunale selvstyret, nemlig et relativt stort spillerom m.h.t. ”kommunale anliggender” (innbefattet muligheten til ikke å gjøre noe med dem), vil avløses av et lokalt folkestyre som har som sitt fremste mål å samordne den offentlige virksomhet og tilpasse den til lokalsamfunnets behov”. I følge Kjellberg er det innenfor dagens velferdsstat først og fremst tilpasning av virkemidler etter lokale behov, som er kommunenes rolle. Det er ikke lenger hensiktsmessig å snakke om lokalt selvstyre, men heller om en lokal tilpasning med vekt på politisk samordning av offentlig virksomhet, som innbefatter både stat og kommune (Kjellberg 1991).

Kjellbergs poeng gjenspeiles klart i Stortingsmelding nr 17, som sier at; ”Statlig styring av kommunesektoren bør skje gjennom utforming av rammer og fastsettingen av overordnede mål” (St. meld. nr 17 (1996-1997):90). Et spørsmål er likevel om man kan snakke om en politisk samordning i bosettingspolitikken, når bosettingsspørsmålet avgjøres av et politisk flertall i kommunestyret. Så lenge kommunene sier ja til å bosette, og tar statens forpliktelser på alvor, vil det kunne gi en politisk samordning. Er derimot bosettingspolitikken mer preget av iverksettelsesperspektivet ”nedenfra og opp”, hvor lokale aktører setter lokale faktorer som premiss for bosetting, kan man diskutere hvor politisk samordnet norsk bosettingspolitikk er. Bosettingspolitikken er nettopp karakterisert av en forhandlingsprosess mellom statlige og lokale aktører. Først gjennom å overbevise kommuner om å vedta å bosette flyktninger, siden gjennom forhandlinger om bosetting av den enkelte flyktning.

Ser man derimot på selve bosettingsarbeidet lokalt, er det mer betegnede å snakke om en politisk samordning. Kommuner har fått rammer gjennom introduksjonsloven som legger klare føringer for kommunene når det gjelder plikt til å gjennomføre, og selve innholdet av programmet. Så lenge kommunene oppfyller de elementene, står de helt fritt til å velge hvordan de organisasjonsmessig organiserer sitt flyktningsarbeid. Gjennom integreringstilskuddet kan også kommunen foreta egne prioriteringer i forhold til hvordan de forvalter ressurser etter hva de mener gir en best samfunnsøkonomisk gevinst i kommunen. Kommunene står derfor ganske fritt til å forme kommunens bosettingsarbeid, etter lokale forhold.

## Kapittel 5 Empiriske funn i Moss og Halden

### 5.1 Innledning

Dette kapittelet viser mine empiriske funn i lys av oppgavens iverksettingsmodell. For å gjøre den kommunale sammenlikningen mer tilgjengelig for leseren, har jeg valgt å belyse begge kommuner i samme kapittel. Gjennom kapittelet har jeg bevisst benyttet mange sitater. Dette fordi intervjudataene utgjør min hovedkilde, og for å gi leseren mulighet til å vurdere rimeligheten av min fortolkning ut fra datamaterialet.

I kapittelets første del viser jeg hvorledes kommunene har vedtatt og faktisk bosatt etter statens anmodninger, og gjør betraktninger rundt hva slags evne og vilje kommunene viser gjennom dataene. Van Meter og Van Horn (1975) viser til tre elementer som påvirker aktørens evne og vilje til å gjennomføre et tiltak i en iverksettingsprosess; aktørens forståelse over tiltaket, aktørens godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og intensiteten i denne reaksjonen. Jeg vil derfor innledningsvis betrakte kommunens relasjoner til de tre elementene.

I følge Fafo rapporten (2006) ”*Mot en raskere og mer stabil bosetting*” er det enkelte grupper av flyktninger som anses som mer ressurskrevende å bosette.<sup>22</sup> IMDi vil ha behov for å bosette ulike nasjonaliteter, enslige, familier, funksjonshemmede og mindreårige. Jeg har derfor sett på om det er enkelte grupper av flyktninger som kommunen har vist større evne og vilje til å bosette enn andre.

---

<sup>22</sup> Det har vist seg at kommuner ofte ønsker å bosette familier fremfor enslige. Årsaken er at det medfører mindre kostnader for kommuner å bosette familier ettersom flere personer vil bo under samme tak. Et annet motiv noen kommuner vil ta i betraktning, er at bosetting av enslige gir stor sannsynlighet for at vedkommende søker om familiegjennforening. Eldre, funksjonshemmede og enslige mindreårige er også grupper som blir ansett som ressurskrevende for kommunene, selv om spesielle tilskudd følger med. I 2008 har utfordringen først og fremst dreid seg om tilstrekkelige vedtakssteder for bosetting av enslige mindreårige. Bosetting av enslige mindreårige vil kreve kompetent og tilpasset apparat i kommunene (IMDi 2008 47-48).



## 5.2 Politiske vedtak og bosetting i Moss kommune

**Tabell 5.1; Oversikt over statlige anmodninger, kommunens politiske vedtak og antall flyktninger bosatt i Moss kommune utenom familiegjenforening fra 1998-2009.**

År	Anmodning fra IMDI/ UDI	Politisk vedtak	Antall bosatt utenom familiegjenforening
1998	10- 15	0	3
1999	50	30	16
2000	20-30	0	8
2001	20-30	0	4
2002	40	20	13
2003	50, inkludert 4 enslige mindreårige	Inntil 30	20
2004	30	20	17
2005	30	Inntil 30	24
2006	30	Inntil 30	17
2007	30	Inntil 30	16
2008	30	30 talls	36
2009	40, inkludert 5 enslige mindreårige	40, ingen enslige mindreårige	

*Kilde; IMDi og Moss kommune.*

Som tabell 5 2 viser, har Moss kommune bosatt flyktninger i mange år, og har de fem siste årene vedtatt politisk å bosette etter statens anmodninger. Samtlige informanter gav uttrykk for at når staten hadde tatt imot personer og gitt dem oppholdstillatelse, var det en selvfølge at Moss kommune skulle bosette flyktninger. Kommunes ordfører uttrykte det slik;

”(...)..det er flyktninger her i landet, og vi vil ikke ha dem i mottak år etter år når de har fått oppholdstillatelse. Hvis vi skal få en skikkelig integrering og ta vare på og mene noe med det vi vil, så er det kommunene som må ta sin del av ansvaret og få dem bosatt. Det her er en dugnad, og her burde alle kommuner stille opp. Det å få flyktninger inn i en by, det er med på å skape et løft, et flerkulturelt miljø, som er et verdifullt bidrag til en kommune”.

At kommunen har hatt vilje til å bosette flyktninger, vises gjennom deres relativ store andel innvandrerbefolkning med ikke vestlig bakgrunn, som i 2008 utgjør 10,6 % av befolkningen. Til sammenlikning ligger Østfoldsnittet på 7,5 %, og landsgjennomsnittet på 7,2 % (Kommunedata, SSB). Kommunens innvandrerbefolkning er i dag sammensatt, hvor vietnamesere, pakistanere og tyrkere, per 1. januar 2007, utgjør de tre største gruppene (Dahl 2008:15).

Selv om Moss kommune har vedtatt de siste fem år å bosette det antall flyktninger IMDi har anmodet dem om, viser de faktiske bosettingstallene i tabell 5.1, at bosettingen sjeldent har samsvart med de politiske vedtakene. Ifølge informanter har mangel på boliger vært en begrensende faktor i forhold til det antall flyktninger kommunen har hatt mulighet til å ta imot. Kommunen har imidlertid jobbet mer aktivt de siste årene for å forbedre tilgangen på egnede boliger. Man har i forhold til bystyrevedtak sett en tydelig endring i politikernes vilje til og aktivt jobbe for å forbedre boligsituasjonen.

I forhold til Van Meter og Van Horns tre momenter, viste politikerne i Moss å ha en stor forståelse for at det er kommunens oppgave å bosette flyktninger. Likeledes ser samtlige informanter de positive effektene bosetting av flyktninger har for byen i form av arbeidskraft og kulturelle innslag. Byens politikere har vist en relativ høy reaksjonshastighet gjennom sine vedtak, selv om kommunen har vist liten evne til å følge opp anmodningen i praksis.

I følge politikere og leder av flyktningtjenesten har det ikke blitt lagt noen kriterier for hvem kommunen har ønsket å bosette. Kommunen har bosatt fra alle nasjonaliteter, familier, enslige

og funksjonshemmede. Et mangfold av nasjonaliteter har blitt sett på som ønskelig, og man har derfor ikke bevisst forsøkt å bygge opp noen få store nasjonale grupper.<sup>23</sup> I flyktningtjenesten, som har den løpende dialog med IMDi om hvem som skal bosettes, har man først og fremst vektlagt hva nasjonale myndigheter har hatt av behov for bosetting. Likevel gjorde man et unntak i begynnelsen av 2008, hvor man ba om en tre måneders ”pause” når det gjaldt bosetting av somaliere. Årsaken var at kommunen trang tid til å gi et godt nok tilbud til den somaliske gruppen. Selv om Moss kommune i flere år har vist en generell vilje til å bosette etter statens behov, har imidlertid kommunen ikke vist vilje til å bosette enslige mindreårige. Både for året 2003 og 2009 sa kommunen nei til IMDi forespørsel om å bosette enslige mindreårige. Mangel på erfaring, og manglende tilgjengelige ressurser har vært kommunens argumenter.

### 5.3 Politiske vedtak og bosetting i Halden kommune

Halden kommune har ikke bosatt flyktninger etter avtale med norske myndigheter siden 1995.<sup>24</sup> Likevel har staten anmodet kommunen hvert år om å bosette flyktninger. I følge IMDi;

”(...) ligger det en tanke bak når vi forespør en kommune om å bosette flyktninger, (også særskilt om enslige mindreårige). Da har vi gjort noen vurderinger på forhånd om at vi mener kommunen kan ivareta den utfordringen.”

Kommunens politiske ledelse har derimot ikke tatt utfordringen med å bosette etter statens anmodninger. Tabell 5.2 viser klart kommunens manglende politiske vilje til å møte statens behov. Haldens restriktive politikk gjenspeiles i deres andel innbyggere med ikke vestlig innvandrerbakgrunn på 6,1 % i år 2008.

Innenfor oppgavens tidsperspektiv har det nærmest vært en politisk konsensus om å ikke skulle bosette flyktninger. De fleste årene har ikke saken vært oppe til politisk behandling, og teamet bosetting av flyktninger har derfor vært lite debattert i kommunen. Ordfører i kommunen uttrykte det slik;

---

<sup>23</sup> Flyktningsgruppen som kommunen bosatte i 2008 besto av 9 nasjonaliteter.

<sup>24</sup> Unntaket var 20 personer i forbindelse med nedleggelsen av Isebakke statlig mottak i Halden i 2004. Personene hadde gjennom lengre opphold på mottaket fått en tilhørighet til Halden, og kommunen valgte derfor å tilby bosetting.

”På meg har det ikke vært noen stor etterspørsel etter å ta opp og bosette mange flere. Det virker som det har vært en politisk konsensus om at vi har utfordringer nok, med å ta oss av og gi et godt tilbud til dem som allerede har vært bosatt, og i forhold til den økonomiske situasjonen som har vært. Så der tror jeg ikke det har vært noen politisk uenighet”

**Tabell 5.2; Oversikt over statlige anmodninger, politisk behandling i kommunen og antall flyktninger bosatt i Halden kommune utenom familiegjenforening fra 1998-2009.**

År	Anmodning fra IMDi/ UDI	Politisk behandling i kommunen	Antall bosatt utenom familiegjenforening
1998	20	Nedstemt i hovedutvalg	10
1999	50	Nedstemt i hovedutvalg	18
2000	30	Ikke behandlet	3
2001	30	Ikke behandlet	7
2002	40	0	5
2003	50	Ikke behandlet	1
2004	30	20*	23
2005	20	Ikke behandlet	2
2006	20	Ikke behandlet	1
2007	20	Ikke behandlet	1
2008	15	Ikke behandlet	0
2009	20	Vedtak om 20	

\* I forbindelse med opphør av driften på Isebakke asylmottak vedtok Halden kommune å bosette inntil 20 flyktninger i 2004. Ordinær anmodning ble imidlertid ikke behandlet. *Kilde*; IMDi og Halden kommune.

Da saken ”anmodning om bosetting av flyktninger” kom opp til politisk behandling høsten 2008, ble det politisk vedtatt at Halden igjen skulle bosette flyktninger. Samtlige informanter påpekte at utfordringer kommunen hadde hatt tidligere, med et stort antall sekundærtilyttere, og med et faglig apparat som ikke hadde fungert, nå hadde utviklet seg til det bedre.

I forhold til Van Meter og Van Horns tre momenter viste også informantene i Halden en forståelse for statens behov for positive politiske vedtak, men uttrykte at det ikke har vært økonomisk eller sosialt gunstig for Halden å bosette flyktninger. Flere viste til at man tidligere hadde hatt en del problemer knyttet til konfrontasjoner i det unge innvandrer miljøet som kommunen måtte håndtere. Samtlige informanter har derfor ikke sett at ny bosetting skulle tilføre kommunen en større nytte, men heller større integreringsmessige utfordringer. Utfordringer man har ment at kommunen ikke har hatt kapasitet til å håndtere. Man kan derfor si at intensiteten i reaksjonshandlingen i forhold til bosetting av flyktninger, har vært meget lav i Halden. Kommunen har gjennom oppgavens tidsperspektiv verken vist vilje, eller evne til å bosette etter statens anmodninger.

### 5.3 Hva påvirker kommunens håndtering av IMDIs anmodning?

#### **A. Politiske standarder og mål**

Denne variabelen er et av utgangspunktene til Van Meter og Van Horns modell. Klare standarder rundt politikken innhold, for hvordan lokale aktører skal iverksette politikken, samt klarhet rundt politikken målsettinger, forventes å gi en effektiv iverksetting av nasjonal vedtatt politikk (Van Meter & Van Horn 1975:464). Klarhet i forhold til bosettingspolitikken standarder og mål vil derfor kunne ha betydning for hvordan informasjonen og budskapet fortolkes i kommunen, noe som kan påvirke selve bosettingen.

I studien var jeg opptatt av administrasjonens oppfatning av politikken innhold og mål, da det er administrasjonen som skal gjennomføre iverksettingen på lokalt nivå. Likeledes var jeg interessert i å vite om politikerne kjente til de nasjonale mål. Dette var spesielt interessant i

forhold til målet om rask bosetting, da målet tilsier at kommunens politikere som en forutsetning for måloppnåelsen, må vedta å bosette i tråd med IMDIs anmodninger.

Videre i avsnittet vil jeg klarlegge hva som er statens målsettinger i forhold til bosettingsarbeidet.<sup>25</sup> Deretter vil informantenes syn bli presentert og diskutert.

#### - **Statlige målsettinger**

Statens målsettinger er ifølge Stortingsmelding 17 *Asyl og flyktningpolitikken i Noreg* (200-2001):68), at bosettingen skal være rask og god.

- Rask bosetting tilsier at personer som har fått opphold på bakgrunn av asyl, og overføringsflyktninger, skal bosettes innen 6 måneder. Enslige mindreårige skal bosettes innen 3 måneder.
- En god bosetting omfatter kriterier som bosetting nær familie eller sosialt nettverk, mulighet for utdanning og kvalifisering for arbeidslivet. Generelt handler god bosetting om at flyktninger skal bli selvhjulpne så raskt som mulig, og at bosettingen fører til stabilitet, i form av redusert sekundærflytting.

#### **Moss**

Ifølge flyktningtjenesten er målene klare fra statens side når det gjelder å få til en rask, god og stabil bosetting. Selv om man er inneforstått med statens mål om at flyktninger ikke skal sitte mer enn seks måneder på mottak, har det vært vanskelig for Moss å gjennomføre bosettingen i tråd med kommunens politiske vedtak. Informanten ved avdelingen fortalte at hovedårsaken har vært praktiske problemer i forhold til generell mangel på boliger, og mangel på store nok boliger, og ikke uklarhet i forhold til statens mål om bosetting.

I Moss har man satset på god bosetting som spredt bosetting over hele byen, da man har ment at dette gir best forutsetning for integrering. Likevel har kommunen opplevd at de fleste vil bo i sentrum, noe man har forsøkt å imøtekomme så langt det har latt seg gjøre. Moss kommune

---

<sup>25</sup> Introduksjonslovens sentrale elementer ble gjennomgått i kapittel 4.

har som nevnt en sammensatt innvandrerbefolkning. Det å skulle satse på bosetting fra en nasjonalitet for å bygge opp sosiale nettverk har derfor ikke blitt sett på som nødvendig, da kommunen i lengre tid har hatt flere nasjonaliteter representert. I følge informantene blir derfor kriteriet om sosialt nettverk ivaretatt av kommunen.

Informanten fra flyktningsjenesten og leder av Moss voks og kvalifiseringssenter<sup>26</sup> mente introduksjonsloven gav klare føringer for hvordan den skal utarbeides i praksis, og hvilke elementer programmet skal inneholde. Særlig målet om arbeid og utdanning etter to år ble vektlagt. Dette gjenspeiles også i en rapport kommunen har laget om introduksjonsprogrammets elementer og formål (Dahl 2008). Kommunen tilbyr i tillegg til ordinært introduksjonsprogram til primærbosettere, også tilbud om program til sekundærttilflyttere som ikke har gjennomført programmet i sin første bosettingskommune. Dette er ikke kommunen pliktig til, men kommunen ønsker å tilby program for å integrere sekundærttilflyttere best mulig. I Moss har man i tillegg prosjektet, ”Ny sjanse”, som prøver ut prinsipper og metoder i introduksjonsloven ovenfor innvandrere som gjennom flere år har vært avhengig av sosialhjelp. Selve programmet har kvalifisering for arbeid som målsetting.

Kommunen har lang erfaring med introduksjonsprogrammet, og har et bredt fagfelt innenfor arbeidet, med tydelige ansvarsoppgaver. Å skulle iverksette introduksjonsprogrammet har ikke blitt sett på som problematisk i forhold til klarhet over hva programmet skal inneholde. Det at kommunen ikke har klart å gjennomføre iverksettingen av de kommunale vedtakene, har derfor ikke handlet om klarhet i forhold til statens standarder og mål, men heller om praktiske lokale utfordringer.

Samtlige politikere var opptatt av at kommunene skulle bosette flyktninger, og så viktigheten av at flyktingene ikke ble sittende lenge på mottak. Ordføreren uttrykte at målet om rask bosetting var avgjørende, fordi det å ha dem ute i mottak ”(...) ville bare føre til konflikter”. Alle politikerne uttrykte at det var et statlig og kommunalt mål om å få til en god integrering, og at flyktingene så fort som mulig ble selvhjulpne og kom ut i arbeid. Det at kommunens politikere de siste årene har vedtatt å bosette samme antall som IMDi har anmodet dem om, viser i seg selv at politikerne har forståelse for IMDis målsettinger.

---

<sup>26</sup> Leder av Moss voksenopplærings og kvalifiseringssenter, vil for enkelhets skyld bli omtalt som leder av Moss voks heretter.

I forhold til Van Meter og Van Horn første variabel i iverksettingsmodellen, oppfattet informantene ved flyktningtjenesten målene og elementene i introduksjonsprogrammet som klare og tydelige. Likeledes politikerne, som kjente til de overordnede mål med bosettingen.

## **Halden**

Informantene ved administrasjonen uttrykte at de kjente godt til målene ved den nasjonale bosettingspolitikken. Ifølge dem har derfor administrasjonen vært positive til at Halden kommune skulle bosette flyktninger, noe også noen tidligere saksutredninger uttrykker;

”Dersom kommunen stiller seg negativ til å bosette flyktninger, blir konsekvensen at andre kommuner i Østfold blir oppfordret til å motta flere enn de har sagt seg villig til. Rådmannen anbefaler at Halden kommune stiller seg solidarisk med de øvrige kommunene i Østfold og mottar 40 flyktninger i 2002”. Bosetting av flyktninger (2002).

Halden kommune har derimot ikke bosatt etter IMDis ordinære anmodning siden 1995, og administrasjonen har derfor ikke jobbet med å iverksette politiske vedtak om bosetting. Likevel har kommunen bosatt noen få flyktninger i særskilte tilfeller, og i forhold til familiegjenforening. Kommunen har derfor et faglig apparat og følger introduksjonsloven ved å tilby introduksjonsprogram.

Halden kommunale voksenopplæring<sup>27</sup> har ansvar for å tilby introduksjonsprogrammets elementer i samarbeid med flyktningkoordinatoren. Begge informantene mente introduksjonsloven gav klare mål og standarder i forhold til utforming og hvilke komponenter introduksjonsprogrammet skulle inneholde, samtidig som det gav rom for lokal tilpasning. Likeledes uttrykte informanten ved Halden voks å ha god oversikt over de nasjonale målsettingene med bosettingsarbeidet.

Informanten ved voksenopplæringen har vært ansatt i Halden voks siden august 2008, og har naturligvis ikke kjennskap til hvordan statens mål og standarder har blitt oppfattet før. Samtlige informanter i kommunen påpeker at integreringsarbeidet i kommunen ikke har fungert, og at det har vært mye utskiftninger på personalsiden. Om dette har sin årsak i uklarheter i statens sentrale standarder og mål i forhold til kommunens oppgaver er likevel usannsynlig. I følge samtlige informanter kan det være organiseringen som ikke har fungert.

---

<sup>27</sup> For enkelthet skyld vil jeg omtale leder av Halden voksenopplæring, som Halden voks.



Blant politikere kjente få til de nasjonale målsettingene om rask, stabil og god bosetting. For flere av politikerne, var det et vanskelig spørsmål å forholde seg til. Samtlige informanter viste til at det generelle målet om integrering var sentralt i forhold til bosetting, og at når kommunen først skulle bosette, måtte man gi et fullverdig tilbud. Ingen politikere nevnte at rask bosetting var et sentralt mål, men samtlige forsto og viste at det var et behov for å bosette flyktninger i kommunene.

Samtlige politikere kjente heller ikke særlig til elementene i introduksjonsprogrammet. Som tidligere nevnt er flyktningene pliktig til å delta på norskundervisning, som den sentrale første del av introduksjonsprogrammet. I følge FrP representanten;

”(..) kan man godt ta imot flere enn det som kommer i dag, men man må stille krav om norskopplæring, morsmålsundervisning må man gjerne ha, men ikke på bekostning av andre fag. Norskundervisning er en nøkkel”.

Politikerne som politisk vedtar om kommunen skal bosette flyktninger, hadde ingen større kjennskap til de statlige mål med bosettingen. Alle forsto likevel at det var et behov for å bosette flyktninger. De lokale premisser har likevel vært viktigere enn gjennomføringen av statens mål om rask bosetting, og har derfor ført til at kommunen har politisk vedtatt å ikke bosette. Kommunen vedtok imidlertid høsten 2008 å bosette flyktninger i året 2009.

Bosettingen skulle ifølge vedtaket skje i slutten av kalenderåret, fordi man ville vente til NAV reformen var på plass. Noe som ytterligere viser at lokale premisser blir vektlagt før rask bosetting.

## **B. Ressurser**

Å bosette flyktninger og gi dem et fullverdig introduksjonsprogram betyr at kommunen trenger finansielle og personellmessige ressurser. I følge Van Meter og Van Horn (1975) er det små sjanser for at en vellykket iverksetting skjer dersom kommunen mangler finansielle midler til å gjennomføre statlige vedtak. Denne variabelen handler hovedsakelig om hva hovedtilskuddet, integreringstilskuddet, betyr for kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger. Opplever kommunen at integreringstilskuddet dekker kommunens utgifter med integrering? Hvis ikke, hva betyr det for kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger?

## Moss

Samtlige informanter i Moss mente integreringstilskuddet hadde en rimelig dekningsgrad i forhold til kommunens utgifter til bosetting og integrering. Likevel var dette ifølge informantene svært vanskelig å forutsi i forkant av bosetting. Generelt var det en oppfatning i kommunen at man tok det for gitt at kommunens utgifter ble dekt av de statlige tilskudd. Ingen av informantene, bortsett fra FrP representanten, mente integreringstilskuddet var en avgjørende faktor i debatten om hvorvidt kommunen skulle bosette eller ikke. Dermed har ikke størrelsen på tilskuddet påvirket kommunens handlingsvilje i negativ grad. Likevel ble integreringstilskuddet sett på som helt nødvendig for at kommunen skulle kunne bosette. Rådmannen uttrykte at;

”Det er viktig for kommune Norge at det er en rimelig kostnadsdekning for de kostnadene som kommunen har. Moss kommune er jo en lavinntektskommune med lav skatteinngang og relativ lav økonomisk ramme. Så hvis ikke det er en rimelig kostnadsdekning på dette, så blir det en helt umulighet i en kommune som Moss. Man er nødt til å ha gode ordninger”.

I følge ordfører dekte integreringstilskuddet ”både og”. Videre fortalte han at; ”Det er mange som har hatt store traumer, vi vet ikke hva dette koster, men når de har fått oppholdstillatelse, så må midlene dekke det”.

Høyre politikeren uttrykte at integreringstilskuddet, ifølge administrasjonen, ikke dekket kommunens utgifter fullt ut, men at dette var noe Moss kommune hadde valgt selv; ”(...) vi har satset en del på Moss voks og dette med opplæringsaspektet. Vi har sikkert en mer kostbar opplæring til flyktninger enn det mange andre har, det har vi valgt selv, men når vi skal ta dem imot, skal vi også gi dem et godt tilbud”.

I følge Venstrepolitikeren pleide han å argumentere i bystyret for at integreringstilskuddet dekket kommunens utgifter, og at standardsatsene var ”greie nok”. SV politikeren uttrykte også at det dekket sånn rimelig. Det var kun FrP representanten som mente tilskuddene overhodet ikke var bra nok;

”Jeg mener staten ikke dekker utgiftene, men når de nå øker det så betydelig, viser det at det vi har hevdet i mange år er riktig. For staten har hevdet at dette er fullfinansierende, men når de nå øker har de vel innsett at det ikke har vært det”.

Selv om FrP representanten mente tilskuddene hadde gått betydelig opp, var det fortsatt ikke tilstrekkelig. Partiet har lenge ytret et ønske i Moss om å se på kommunens reelle kostnader med bosetting og føre et slags innvanderregnskap, noe resten av bystyret har motsatt seg.

Ifølge samtlige informanter har FrP vært det eneste partiet som har frontet de økonomiske aspektene, ellers har det vært enighet om at dette ikke utgjør noe problem i forhold til bosettingen. Ingen av informantene hadde noen oversikt over hvordan integreringstilskuddet konkret ble benyttet i kommunen, men ifølge rådmannen har integreringstilskuddet gått til integreringsmessige formål i kommunen.

For Moss kommune er integreringstilskuddet helt klart en forutsetning for bosetting i kommunen, dermed forklarer den noe av Moss sin handlingsvilje til å bosette flyktninger. Generelt uttrykkes det en tillitt til statlige myndigheter om at kommunens utgifter med integrering dekkes av tilskuddet. Ingen påpekte derimot at integreringstilskuddet var et økonomisk insentiv for kommunen til å bosette.

## **Halden**

Samtlige informanter i administrasjonen og blant politikere mente integreringstilskuddet ikke dekket kommunens utgifter til integrering av kommunens flyktninger. Av informantene ble imidlertid integreringstilskuddet i stor grad koblet opp mot kommunens sekundærttilflyttere, med det utslag at kommunen dermed ikke har fått tilskudd for hele fem års perioden.<sup>28</sup> I følge kommunens administrasjon og tidligere saksutredninger er derfor sekundærttilflyttere en økonomisk belastning for kommunen.

Flere påpekte derimot at i forbindelse med førstegangsbosetting, og innenfor et femårsperspektiv var tilskuddet antagelig tilstrekkelig, men at dette ville variere fra person til person. Sosialsjefen påpekte at integreringstilskuddet dekket i et fem års perspektiv, men hvis det viste seg at flyktingene ikke fikk jobb, ville det ikke dekke, dermed ble det vanskelig å forutsi når dette var så individuelt varierende.

---

<sup>28</sup> Når en kommune mottar sekundærttilflyttere, har kommunen krav på resterende tilskudd. Har en flyktning bodd i Skien to år, og flytter til Halden, vil dermed kommunen ha krav på tilskudd de tre siste årene av femårsperioden.

Ifølge KrF representanten forutsatte vedkommende at integreringstilskuddet dekket kommunens utgifter, men at det var vanskelig å si om tilskuddet i realiteten gjorde det. FrP representanten gav uttrykk for at integreringstilskuddet sikkert var ”bra nok”, men at problemet heller var de mange sekundærttilflyttere som ikke brakte med seg tilstrekkelig tilskudd til kommunen. Venstrerepresentantens kommentar på om integreringstilskuddet var tilstrekkelig var; ”Nei, det er vel helst ikke det, det blir aldri nok”.

Ifølge kommunens ordfører har man ansett i kommunen, at de økonomiske forpliktelsene som staten har bidratt med er for lave, og at dette har vært en av hovedårsakene til at Halden kommune ikke har bosatt flyktninger på flere år. Sosialsjefen mente derimot at tilskuddets størrelse ikke har vært hovedårsaken til at Halden kommune ikke har bosatt flyktninger. Ifølge vedkommende har en av de to hovedårsakene vært det høye antall sekundærttilflyttere, som har ankommet kommunen uten det fulle tilskuddet, hvor mange av dem har vært avhengig av kommunens sosialhjelp. Ifølge sosialsjefen;

”(..) sier staten at økonomien er dekket i forhold til bosetting av flyktninger, men så har jo staten brukt bosetting av flyktninger som et distriktpolitisk virkemiddel til å bosette mennesker langt oppe i fiskevær og ensomt inni skauen. Da er det jo at kommuner sør for Sinsenkrysset har opplevd at det er de sentrale deler av Østlandet som har fått dem når alt kommer til alt”.

Informantenes syn på om integreringstilskuddet dekket kommunens utgifter ved førstegangsbosetting var derfor ikke helt entydig. Det er klart at når Halden kommune har bosatt få i forhold til førstegangsbosetting, blir det antagelig vanskelig å skulle gi noe klart svar fra kommunens side om tilskuddet dekker primærbosetting. Informantenes syn, i likhet med Moss, er likevel at integreringstilskuddet er en forutsetning for at kommunen skal bosette. Om størrelsen på integreringstilskuddet er hovedfaktoren for at Halden kommune ikke har bosatt på lengre tid, er derimot tvilsomt. Det som er helt tydelig er at kommunens sekundærttilflyttere, i seg selv blir oppfattet som et økonomisk problem for kommunen. Man kan derfor si at integreringstilskuddet er en faktor som forklarer kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger, når antall sekundærttilflyttere blir sett på som et økonomisk problem, fordi tilskudd som følger med er for lave i forhold til kommunens utgifter.

## **C. Kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivåer**

Denne faktoren refererer til kommunikasjon og innflytelsesforhold mellom de ulike involverte aktører i iverksettingsprosessen. I følge Van Meter og Van Horn (1975) vil vellykket iverksetting være avhengig av de ulike aktørers felles forståelse av standarder og mål ved iverksettingen. Resonnementet er at en felles forståelse av standarder og mål, vil føre til en effektiv og presis kommunikasjon mellom iverksettingsaktørene, som igjen vil bidra til en mer vellykket iverksetting.

I studien undersøkte jeg både den vertikale og den horisontale kommunikasjonen mellom aktørene. Den vertikale tar utgangspunkt i kommunikasjonen mellom IMDi, KS og kommunen, mens den horisontale kommunikasjonen handler om hvordan de ulike iverksettingsaktørene internt i kommunen kommuniserer og samarbeider om å gjennomføre felles mål. Både forholdet mellom administrasjonen og politikere, og internt innenfor administrasjonen ble vurdert.

Hvilke kommunikasjonsformer stat og kommune har i forbindelse med bosettingsarbeidet vil variere i ulike former. I "Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi" (2006) presenteres ulike kommunikasjonsformer. Eksempler er; regionale fellesmøter hvor flere kommuner samles for å diskutere bosettingsspørsmål, kommunemøter med administrasjonen og møter med politisk ledelse. IMDi kan i tillegg gi informasjon direkte til bystyret, og generelt ha løpende kontakt per telefon og via brev med kommunen.

Ifølge IMDi er "(...) det jevnlig at vi har møter med kommunene. Det varierer fra null til flere møter i året. Oftest er det vi som ber om møter med kommunene, det er sjeldent at kommunene ber oss om møter. Det er det generelle".

Selv om IMDi har hovedansvaret for å iverksette statens politikk, har også KS en rolle i forbindelse med motivasjons og kommunikasjonsarbeidet ovenfor kommunene. Ifølge samarbeidsavtalen (2007:1) mellom Arbeids og inkluderingsdepartementet og KS om bosetting av flyktninger, plikter KS;

"Å arbeide aktivt med å øke kommunenes motivasjon og forståelse for behovet for en rask og god bosetting av flyktninger.

Å gjennomføre spesielle tiltak som informasjons og motivasjonsarbeid på KS arenaer dersom det viser seg at bosettingsbehovet innen et fylke/område ikke blir oppfylt"

Siden Halden ikke hadde fulgt IMDi's anmodning om å bosette siden 1995, var det naturlig å undersøke hva KS hadde gjort for å følge opp dette.

## **Moss**

### **- Den vertikale kommunikasjonen**

Høsten 2008 deltok jeg på et møte IMDi hadde med administrasjonen i Moss. Kommunen fikk en spesiell utfordring om å bosette fem enslige mindreårige for år 2009. Den type bosetting var noe Moss ikke hadde gjort tidligere, og man ønsket derfor fra kommunens side og få en redegjørelse på hva bosetting av mindreårige innebar, og hvilke finansielle støtteordninger som fulgte med en eventuell bosetting. På møtet deltok foruten IMDi og kommunalsjefen, representanter fra barnevern, skolesektor og flyktningsjeneste. Både kommunalsjefen og representant fra barnevern gav uttrykk for at Moss kommune hadde et barnevern som var i en svært presset arbeidssituasjon. Jeg fikk her et inntrykk av at rådmannens innstilling ikke kom til å være positiv i forhold til akkurat dette spørsmålet, noe den heller ikke ble. I følge IMDi, "(...) var dette et møte hvor nok forventningene fra Moss kommune var noe annet enn de hadde gitt signaler om på forhånd, hvor de ønsket stort sett bare fokus på enslige mindreårige, og det var ikke noe vi hadde fanget opp".

Likevel mente IMDi at dette ikke var et typisk møte, og at IMDi generelt opplever at det er en god dialog med Moss kommune. I etterkant av møtet fikk jeg gjennom intervju med IMDi vite at enkeltpolitikere hadde tatt kontakt med IMDi for faktaopplysninger om bosetting av enslige mindreårige, og signalisert at de var positive til å bosette enslige mindreårige. Det viste seg altså at lokalpolitikere også benyttet seg av direkte kommunikasjon med IMDi.

På møtet fikk Moss kommune informasjon om støtteordninger vedrørende bosetting av enslige mindreårige. I forhold til variablene blir det derfor vanskelig å si om kommunikasjon, eller mangel på felles verdier og mål var en årsak til at kommunen ikke valgte å vedta politisk å bosette enslige mindreårige høsten 2008. Rådmannens uttalelser tilsa at dette først og fremst var et spørsmål om ressurser;

"Vi synes i flyktningspolitikken at vi har tatt vårt ansvar, så har det hendt seg at vi også har sagt nei. Det handler om at vi skal ha et kvalifisert personell, og så må du tenke deg hvor komplisert den tolketjenesten er og hvor kostbar den har blitt ved at den er profesjonalisert. Vi

skal ha morsmåslærere inn i skolen som skal rekrutteres og være på plass, og er det enslige mindreårige som kommer skal det jo bygges opp et ganske bra apparat rundt hvert eneste barn som skal være på plass. Vi fikk nylig en ny henvendelse ifra IMDI om å ta imot mindreårige, det har vi ikke et apparat på plass til å gjøre, det er situasjonen, så det har vi sagt nei til”.

Flyktningkoordinatoren mente den generelle dialogen og samarbeidet med IMDi var god, men opplevde noen ganger at IMDi ikke viste forståelse for at kommunen trengte tid til å finne egnede lokale løsninger for bosettingen, og uttrykte;

”Vi ønsker at vi er likeverdige i det samarbeidet, men vi opplever noen ganger at de ikke har den samme forståelsen som oss. Det er vi som bestemmer om vi skal bosette eller ikke. Det må de ha forståelse for. Hvis vi sier vi må ha en pause, må de akseptere det, men det gjør de ikke alltid.”

Samtlige informanter i Moss gav uttrykk for at kommunen hadde en god dialog med statlige myndigheter, selv om de ikke følte kontakten direkte, utenom det de så av skriftlig informasjon lagt frem i bystyret. SV representanten gav uttrykk for at politikerne brydde seg veldig lite om informasjon vedrørende bosetting, så lenge de viste at den kom til administrasjonen og rådmannen. Selv hadde ikke vedkommende noe å utsette på dialogen med staten, og mente samarbeidet var særst godt.

I følge byens ordfører har kommunen et svært godt samarbeid med IMDi; ”Jeg har følt at jeg har blitt tatt på alvor, jeg har blitt kontaktet, blitt spurt, og har drøfta en del problemer med dem. Det er et svært godt samarbeid”.

FrP representanten hadde et annet syn og mente at man fra IMDi fikk” (..) trykt ting over hodet”, og uttrykte særlig irritasjon over hvordan statlige myndigheter hadde håndtert saken med desentralisert asylmottak, og at dette ødela for den **tillitten** man skulle ha til statlige myndigheter.

#### - **Den horisontale kommunikasjonen**

Den horisontale kommunikasjonen mellom politikere og flyktningtjenesten har variert. Dette er også naturlig ut fra hva slags interessefelt den enkelte politiker har. I følge samtlige politikere er det veldig greit å ta kontakt med administrasjonen hvis man har spørsmål.

Flyktningkoordinatoren mente det var liten kontakt mellom politikere og flyktningtjenesten generelt, men det hendte at det kom spørsmål fra bystyret gjennom rådmannen som flyktningtjenesten svarte på, og påpekte at administrasjonen gjennom rådmannsfunksjonen fungerte som et kommunikasjonsbindeledd mellom flyktningtjenesten og politikerne.

Samtlige politikere gav uttrykk for at de hadde relativt god kommunikasjon med flyktningtjenesten. Høyre politikeren har hatt forholdsvis tett dialog med Moss Voksenopplærings og kvalifiseringssenter gjennom flere år, grunnet vedkommendes interesse for fagfeltet. Ordføreren viste også stor interesse for fagfeltet, og mente å ha god oversikt over integreringsarbeidet, og opplevde god dialog både med flyktningtjenesten og voksenopplæringen.

Venstre politikeren gav uttrykk for at vedkommende hadde lite kontakt med flyktningtjenesten, men at noen politikere til enhver tid hadde kontakt, grunnet bystyrerepresentantenes rullering tre ganger i året på ulike virksomheter i kommunen. SV politikeren uttrykte også at politikere hadde et visst innblikk i flyktningssituasjonen, og at Moss Voks hadde arbeidet aktivt for dette. Blant annet ved å arrangere et seminar hvor de gikk gjennom hva de gjør og hvilke utfordringer de står ovenfor.

Samarbeidet og kommunikasjonen mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen oppleves fra flyktningkoordinatoren og leder av Moss Voks som meget god. Evalueringen av introduksjonsprogrammet i Moss har vist at Moss har resultater som er bedre enn gjennomsnittet. Flyktningkoordinatoren mente hovedgrunnen til dette var det gode samarbeidet med blant annet Moss voks. Det at de både er samlokalisert i samme bygning, og samorganisert innenfor samme enhet, har forenklet kommunikasjon og samarbeid mellom de to aktørene. Samorganiseringen har også ført til at man jobber mer effektivt under felles prinsipper og mål.

På bakgrunn av data oppfattes den vertikale kommunikasjonen innad i kommunen som god. Spesielt internt i administrasjonen, men også mellom administrasjonen og politikere.

Den horisontale kontakten er også relativt god. Best virker den å være mellom statlige aktører og den politiske ledelsen i kommunen, og noe mer varierende i forhold til staten og administrasjonen. Dette gjenspeiler hva informanter har sagt, at politikerne gjennom flere år har vært mer offensive enn administrasjonens innstillinger. I følge Høyre representanten har;



”(..) Moss faktisk politisk vedtatt å bosette flere de siste 3-4 årene, kanskje 5, at vi skal ta imot flere enn det administrasjonen har foreslått”. Noe tidligere saksutredninger underbygger.

## **Halden**

### **- Den vertikale kommunikasjonen**

Alle informanter i den politiske ledelsen og blant administrasjonen mente den vertikale kommunikasjonen med statlige myndigheter var god. De andre politikerne bortsett fra utvalgslederen i helse og sosialutvalget hadde ikke noe større kjennskap til kommunikasjonen kommunen hadde med IMDi, men mente de fikk tilstrekkelig informasjon ved behov via administrasjonen.

Ifølge sosialsjefen har det vært god kontakt og dialog med IMDi i alle år, da kommunen har hatt opptil flere møter i året med statlige myndigheter. Det er tydelig at vedkommende i intervjuet forsto at jeg så på kommunikasjon med statlige myndigheter som en mulig faktor i forhold til Haldens handlingsvilje, da vedkommende uttrykte;

”(..) den egentlige grunnen er ikke dialogen med IMDi. IMDis informasjon har ikke hatt så mye og si. Eller det administrative eller våre innstillinger. Da hjelper det lite om rådmannen innstiller sånn og sånn”.

Ifølge ordfører har kommunen hatt en god dialog med IMDi; ”Vi får den informasjonen vi vil ha. Vi har fått brosjyrer, de stiller opp på møter når som helst. For kommunen min kan jeg ikke si noe negativt i den sammenheng”.

IMDi påpekte at de har hatt løpende dialog og ulike typer møter med kommunen, blant annet med ordfører og rådmann, med administrasjon og med lederne av de største partiene. Underveis i prosessen forsto jeg at flyktningkoordinator i Halden hadde hatt en mindre fremtredende rolle enn tilsvarende stilling i Moss. Sosialsjefen hadde derimot en mye mer fremtredende posisjon i forhold til flyktningarbeidet, og hadde god oversikt over kommunens politikk på feltet. Vedkommende har vært saksbehandler i saken gjennom flere år, og har i en årrekke vært ansatt i sosialtjenesten.

I forhold til hvordan IMDi opplevde dialogen med flyktningkoordinator uttrykte IMDi at;

”Kommunen har jo ikke vedtatt å bosette noen flyktninger før nå, når vi snakker om bosettingsbiten. Så flyktningkoordinator har jo ikke hatt noen rolle i det arbeidet, vedkommende har henvendt seg til oss nå i forhold til at vedkommende antar å få et ansvar i forhold til bosetting. Så ja vi har løpende dialog, men opplever vel kanskje at flyktningkoordinator, hvis det er stillingsbetegnelsen i Halden, har vært noe uklar for vedkommende, hva den inneholder, og at det så langt har vært fokusert på introduksjonsprogrammet”.

KS fortalte at de har hatt flere møter med Halden, hvor deres oppfatning er at ”kommuneledelsen har kommet litt mer på banen”. KS deltok derimot ikke på informasjonsmøtet IMDi holdt i høst, men uttrykte senere at, ”(..)det skulle vi jo egentlig ha vært på, men jeg har ikke hørt noe om det. Det svikter litt i samarbeidsrutinene mellom regionkontoret og oss skjønner jeg”. Ifølge KS kunne rutinene vært bedre i forhold til informasjonsflyt og samarbeid mellom IMDi og KS.

#### **- Den horisontale kommunikasjonen**

Ifølge sosialsjefen har samarbeidet mellom voksenopplæringen og flyktningkoordinatoren vært god hele tiden. Flyktningkoordinatoren har også gitt uttrykk per e-post at kommunikasjonen mellom de to aktørene har vært god. Ansatt ved voksenopplæringen viste til at vedkommende hadde truffet flyktningkoordinatoren ved få anledninger, og at det ikke eksisterte noe større samarbeid mellom de to aktørene, på tross av intensjonen. Både leder av Halden voks og nåværende flyktningkoordinator har imidlertid kun sittet i sine stillinger i et år. Hva slags dialog som har vært tidligere er derfor noe uklart. Det som er helt klart, er at kommunens politikere har opplevd at kommunens generelle flyktning og integreringsarbeid ikke har fungert tilstrekkelig.

Samtlige informanter påpekte at flyktningstjenesten ikke hadde fungert etter intensjonen, både i forhold til organisering, og i forhold til tilgjengeligheten for brukerne i forhold til servicefunksjonen flyktningstjenesten er ment å ha.

De fleste politikere viste generelt å ha lite innblikk i det integreringsarbeidet som har blitt gjort i kommunen. Kommunes ordfører uttrykte seg slik om sin egen kunnskap om kommunens integreringsarbeid;

”På mitt nivå så er den ikke god nok. For jeg kjenner ikke til, jeg har ikke noe kontakt i særlig grad i det hele tatt. Jeg tror vi politikere har altfor dårlig innsikt i hvordan ting egentlig fungerer, at vi tar avgjørelser ut fra magesfølelse og synsing ofte. Så tar vi avgjørelser selvfølgelig på et saksfremlegg, jeg kjenner det i hvert fall altfor dårlig”.

I følge KrF representanten er;

”Politikerne en sammensatt gruppe. Jeg tror vi politikere gjenspeiler den norske befolkningen, og de har ikke så mye kunnskap. Vi kan få svar fra administrasjonen, men i og med at det ikke har vært tema, så har det ikke vært så mye informasjon”.

Ledelsen på voksenopplæringen uttrykte at det er; ”(..) masse ting som verken politikere eller administrasjonen over oss er klar over, hvordan hverdagen vår egentlig er, for å ta på alvor det samfunnsmandatet som vi har”. Det er ifølge informantene sjeldent at politikere tok kontakt med tjenesten, den kontakten som var, var det gjerne dem selv som tok initiativ til.

Det er vanskelig å skulle si at det er en felles forståelse av standarder og målsettinger mellom statlige og lokale aktører i forhold til bosettingsspørsmålet, når Halden i svært liten grad har bosatt. Kommunikasjonen og samarbeidet mellom de ulike aktørene internt i kommunen virker ikke å ha fungert tilfredsstillende, og politikerne virker å ha lite informasjon om arbeidet som spesielt Moss voks har gjort. Den vertikale kommunikasjonen mellom IMDi og statlige myndigheter er derimot god. Likevel har ikke kommunikasjonen mellom stat og Halden kommune gitt så stor effekt i forhold til statens mål om bosetting.

I følge Van Meter og Van Horn (1975) vil iverksettingen ha større sjans for å lykkes hvis aktørene har en presis og effektiv kommunikasjon. Jeg spurte IMDi hva som gjør et møte effektivt, ”Hvis jeg tolker effektivt som møte som fører til rask og god bosetting; at de riktige personer er til stede på møte, politikere, administrativ ledelse og andre fagfolk” Et spørsmål jeg stiller er om møter av den typen jeg deltok på blir så effektive, hvis ikke den informasjonen som blir gitt kommer ut til politikerne. I følge sosialsjefen har slike møter; ”(..) ingen verdi. Vi er jo oppdatert i administrasjonen. Det var hovedutvalgsleder som tok initiativ til møtet og som ønsket det”. Et sentralt spørsmål er derfor hvor mye av informasjonen som kommer fram på slike møter som når kommunens politikere.

## **D. Trekk ved iverksettingsenhetene**

Denne variabelen referer til hvordan kommunen har organisert, prioritert og bygget opp kapasitet i bosetting og integreringsarbeidet. Faktoren viser både til formelle strukturelle trekk, og mer uformelle trekk og egenskaper ved de ansatte innenfor tjenestene.

### **Moss**

Flyktningtjenesten i Moss kommune ble opprettet som en del av virksomheten Moss Voksenopplærings og kvalifiseringssenter fra april 2002. Moss kommune har siden det ble opprettet egen flyktningtjeneste tatt imot ca 120 flyktninger på introduksjonsprogram. Lov om introduksjonsprogram ble innført allerede fra 1. januar 2003 i kommunen, men ble først obligatorisk fra myndigheters side fra 1. september 2004.

Moss Voksenopplærings og kvalifiseringssenter er et kompetansesenter som inneholder tre hovedelementer; voksenopplæring, kvalifisering og flyktningtjeneste. Flyktningtjenestens hovedoppgaver i Moss er;

- Bosetting av flyktninger med gyldig opphold
- Sørge for tjenester til nyankomne flyktninger etter Lov om introduksjonsordning
- Følge opp flyktninger/innvandrere i løpet av de fem første årene etter bosetting
- Lage grunnlag for å kreve integreringstilskudd
- Oppdatere nasjonalt introduksjonsregister i forhold til introduksjonsprogram og føre løpende statistikk over målgruppen.

Kilde; (Dahl 2008).

I tillegg til de øvrige tjenester i virksomheten samarbeider flyktningtjenesten med forvaltningskontor for sosiale saker, NAV arbeid, NAV trygd, frivillighetssentralen, familiesenteret og en rekke offentlige og private virksomheter om norskopplæring og kvalifisering av flyktninger og innvandrere for norsk samfunnsniv. Moss voks har også inngått avtaler med kommunene Råde, Rygge og Våler om salg av undervisning og i enkelte tilfeller kjøp av introduksjonsprogram.

Fra at flyktningkoordinatoren var eneste ansatt i 2002, har man ansatt flere etter som arbeidsoppgavene har vokst. Flyktningtjenesten i Moss har, per høsten 2008, seks ansatte, bestående av tre faste stillinger og 2 prosjektmedarbeidere, i tillegg til flyktningkoordinator. I

følge flyktningkoordinator oppleves dagens ressurser i forhold til personell som tilstrekkelig. Vedkommende gav også uttrykk for at lærerne var flinke til å finne individuelle løsninger for den enkelte og tilpasse undervisningen, og at senterets miljø gav god grobunn for integrering.

Alle politikerne opplevde det som formålstjenlig å ha hele det faglige apparatet organisert i samme enhet og i samme lokale. Selv om informantene mente at man hele tiden måtte ha noe å strekke seg mot, opplevde man flyktning og bosettingsarbeidet som velorganisert og velfungerende.

Ordfører roste flyktningtjenesten og Moss voks, hvor han også selv har gitt undervisningstimer, og uttrykte; ”Jeg synes de gjør en kjempejobb, de har planer”.

Flyktningkoordinatoren påpekte at kommunens samarbeid på tvers av enhetene, og hvordan arbeidet er organisert har vært en viktig bidragsfaktor til at politikerne har satset på integreringsarbeidet.

Gjennom hvordan kommunen har bygget opp flyktningtjenesten og Moss Voks, ved å pusse opp den gamle skolen og tilføre tilstrekkelig ressurser, vises det at kommunen har ønsket å satse på integreringsarbeid i kommunen. Hvordan informantene omtaler tjenesten og den jobben de ansatte gjør, viser at kommunens integreringsarbeid har fungert. I tillegg viser det gode samarbeidet mellom flyktningtjenesten og de andre avdelingene ved senteret at man jobber for felles mål i forhold til de sentrale og lokale målsettinger. Variabelen har derfor hatt stor betydning for kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger.

## **Halden**

Halden kommune startet å praktisere introduksjonsprogrammet fra 1. september 2005, og har frem til i dag hatt 16 personer på programmet. Fra og med 30. januar 2006 ansatte man en flyktningkoordinator og en flyktningkonsulent i 100 % stillinger, lagt under avdeling for undervisning og kultur ved Halden kommunale voksenopplæring. Tidligere var stillingene organisert under sosialtjenesten. Hensikten med omorganiseringen var ifølge informantene å lykkes bedre i kvalifisering og integreringsarbeidet. Fra 1. mai 2008 flyttet derimot flyktningkoordinatorstillingen tilbake til sosialtjenesten, da organiseringen ikke viste seg å fungere. Når NAV reformen skal innføres i 2009, er kommunens plan at flyktningtjenesten skal gå inn i NAV funksjonen.

Per høsten 2008 har Halden et apparat i forhold til flyktninger og integrering som består av en flyktningkoordinator, og Halden kommunale voksenopplæring som har **16** personer ansatt i fulle stillinger. Ifølge sosialsjefen jobber flyktningkoordinator med flyktninger som går på introduksjonsstønad, kartlegger flyktninger som kommer flyttende fra andre kommuner, og jobber med dem som ennå ikke har blitt selvhjulpne.

Samtlige informanter uttykte at det har vært utfordringer både i forhold til voksenopplæringen, og flyktningtjenesten i forhold til å få tjenestene til å fungere tilstrekkelig etter intensjonene. Ifølge SV representanten har det vært; "(...) politisk kontakt om at den tjenesten ikke er god nok i Halden kommune". Det har vist seg at kommunen ikke har lyktes med organiseringen av tjenesten, og ifølge ordfører har ikke kommunen greid gjennom tjenestene å gi et godt nok tilbud innen opplæring og jobb. Likevel påpekte vedkommende at kommunens tilbud den siste tiden hadde utviklet seg til det bedre.

Ifølge leder av Halden voks, har voksenopplæringen tidligere hatt en nærmest usynlig posisjon i Halden, noe som vedkommende bevisst har forsøkt å forandre. I følge vedkommende har kommunen prioritert dem pengemessig, men;

"(...) det er ikke det som er det viktigste, det er det at vi skal være synlige. Det at vi skal samarbeide med næringslivet, har heller ikke vært så kjempeprioritert. Så jeg prøver å dra ut og invitere meg selv, invitere meg selv til bedrifter, invitere til prosjektarbeid, så de kan komme inn og få opplæring, praksis og språkpraksisplasser, hva slags gevinster bedriften får ved å samarbeide med oss. At vi kan inngå samarbeid med norskopplæring. Det er ganske ukjente tanker for bedrifter her, at rektor på voksenopplæringen har vært ute(...) Nå er vi noen, voksenopplæringen blir nevnt. Voksenopplæringen har ikke vært noe, men nå er vi det"

Voksenopplæringens leder viste seg å være en markert offensiv og ressurssterk person som hadde et stort engasjement for bosetting og integrering av flyktninger i kommunen. Lederen har engasjert seg i forhold til administrasjonen, kommunale bedrifter og i forhold til media. Vedkommende fortalte at alt av voksenopplæringens planer skriftliggjøres og sendes inn til administrasjonen for å gi økt informasjon til politikerne.

Halden kommune har som nevnt argumentert for at kommunen får så mange sekundærttilflyttere til kommunen, og at kommunen har hatt store utgifter med den gruppen av flyktninger. Dette forsterker bildet om at kommunens integreringsarbeid ikke har fungert tilstrekkelig. I følge ordfører kan det godt være at kommunens har vært for dårlig på

integreringsarbeid når flere går på sosialhjelp. Muligheten for at faktoren ”trekk ved iverksettingsenhetene” har påvirket synet på sekundærtflyttere til kommunen, er derfor absolutt til stede.

I motsetning til Moss hvor den velfungerende organiseringen har bidratt til økt handlingsvilje hos politikerne, har Haldens mindre fungerende organisering ikke bidratt i positiv retning.

## **E. Kommuneøkonomien**

### **Moss**

Alle informanter uttrykte at kommunens generelle økonomi er relativt dårlig, men dette har tydeligvis ikke påvirket politikernes vurdering om hvorvidt kommunen skal bosette eller ikke. Administrasjonen derimot, er mer opptatt av de økonomiske aspektene. Dette gjenspeiles i tidligere saksutredninger. Selv om ikke rådmannen gjennom intervju gav uttrykk for at den generelle kommuneøkonomien hadde stor betydning, viser tidligere saksutredninger at dette har vært en faktor i forbindelse med rådmannens innstillinger. I saksutredningen for mottak av flyktninger for år 2006 kan man lese at;

”I kommunens nåværende økonomiske situasjon og på bakgrunn også av kommunens meget høye utgifter til økonomisk sosialhjelp, er det etter rådmannens oppfatning slik at det også må gjøres økonomiske vurderinger knyttet til mottak av flyktninger (...) Selv om kommunens inntekt i form av integreringstilskudd blir redusert neste år, så anbefaler rådmannen at det neste år ikke mottas nye flyktninger i planlagt mottak.” Bosetting av flyktninger 2006 (2005).

Politikerne derimot anså integreringstilskuddet som tilstrekkelig i forhold til å bosette. Ifølge ordfører er det en generell dårlig kommuneøkonomi i hele Østfold, men at dette ikke er et argument for Moss sin del for å ikke skulle bosette flyktninger. For budsjettet for 2009 har kommunen måttet saldere budsjettet for stillinger, likevel har man valgt å bosette.

SV representanten fortalte at kommunen hadde 72 millioner i underskudd da de overtok fra borgerlig side for fem år siden. Noe som kommunen har klart å betale ned. Likevel har kommunen gått med underskudd, grunnet større investeringer. Man har blant annet bygd nytt sykehjem, pusset opp skoler, blant annet den gamle skolen som huser Moss Voksenopplærings og kvalifiseringssenter i dag. Det er i følge SV representanten mange

tunge investeringer på gang, men ifølge vedkommende har ikke dette gått utover bosettingen av flyktninger i kommunen.

## **Halden**

Den generelle kommuneøkonomien blir også betegnet som stram i Halden av samtlige informanter. Likevel er det ikke en faktor som virker å ha stor betydning for om kommunen skal bosette eller ikke. Ifølge byens ordfører er Halden;

”(...) en av de kommunene i Norge som har minst inntekt per innbygger, så det er en faktor. Hvis vi tar utgangspunkt i budsjettet neste år så har vi 92 % av landsgjennomsnittet per innbygger, det tror jeg er den eneste kommunen i Østfold som er nede på 92 %..(...) Vi har jobbet oss noe opp, men er fortsatt en lavinntektskommune. Så det er en medvirkende faktor, men ikke hovedfaktoren, men at selve ordningen har vært underfinansiert.”

Ifølge FrP representanten er det ikke nok ressurser innenfor de rammene kommunen opererer med i dag, men vektla at integreringen er et viktigere aspekt enn pengene.

Kommunens administrasjon viste også til at de økonomiske aspektene ikke har vært avgjørende for kommunens politikk, selv om den ikke har vært god. Av økonomiske aspekter har man altså vektlagt integreringstilskuddets betydning, og ikke kommunens egen økonomi.

## **F. Kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering**

Hensikten med å ta med denne variabelen var å se hvorvidt kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering har vært med på å påvirke kommunens handlingsvilje til å bosette.

Blir kommunens evaluering av hvorvidt kommunen har lyktes i integreringsarbeidet tatt med i vurderingen om fremtidig bosetting?

## **Moss**



Ingen av informantene uttrykte at kommunen hadde opplevd negative hendelser som følge av bosettingen. Flere omtalte heller flyktninger som en stor ressurs for kommunen som hadde tilført kommunen både arbeidskraft og kulturelt mangfold.

Moss kommune har bosatt gjennom flere år, og har fått god erfaring i å tilby introduksjonsprogram. Det at Moss kommune har bosatt gjennom flere år, og hvordan informantene har argumentert for at bosetting er et ansvar for kommunene, har bidratt til at bosetting har normalisert seg for kommunen.

Det at kommunen tidligere ikke har bosatt enslige mindreårige, virker å spille inn på hvorfor Moss kommune sa nei til å bosette enslige mindreårige i den politiske behandlingen høsten 2008. I rådmannens innstilling for bosetting året 2009 kan man lese;

”Når det gjelder gruppen enslige mindreårige flyktninger har kommunen *ingen erfaring* med bosetting av denne målgruppen. Tatt i betraktning det forholdsvis store apparatet som må på plass i forbindelse med både etablering, drift og oppfølging i et slikt bofellesskap, mener rådmannen at tiden ikke er inne til å anbefale mottak av mindreårige flyktninger på nåværende tidspunkt. Barnevernet har en presset arbeidssituasjon, og det vil måtte gå ut over andre oppgaver hvis det skal avsettes ressurser til forberedelser av en slik bosetting. Dersom barneverntjenesten og andre gis noe tid til å høste erfaringer fra andre tilsvarende tiltak, samt tid til å planlegge et bosettingsprosjekt, vil en være bedre forberedt ved en eventuelt senere etablering”.

Det er klart at bosetting av enslige mindreårige krever en annen oppfølging og apparat enn bosetting av voksne flyktninger, og det tyder på at denne erkjennelsen, i tillegg til kommunens manglende erfaring med gruppen har bidratt til at kommunen ikke har vist politisk vilje til å bosette enslige mindreårige.

Samtlige informanter påpekte under intervjuene at Moss kommune var tidlig ute med å ta imot innvandrere til kommunen, allerede i den første ”bølgen” omtalt i kapittel 4. Rådmannen omtalte Moss som;

”(…) en by som har tradisjon for å ta imot folk som har kommet, det bor mange i denne byen som har sine røtter fra andre steder, blant annet i fra Sverige i sin tid, og er en av de industribyene som på slutten av 60 tallet, begynnelsen av 70 tallet tokk imot pakistanere, det var den første gruppa, det er jo en stor pakistansk gruppering her i Moss. Så vi er en av de i landet som har høyest innvandringsbefolkning”.

Flere andre informanter som SV representanten påpekte Moss sin historie på innvandring;

”Vi har hatt innvandring gjennom 50 åra, mye polakker, mye tsjekkere. Grunnen var at vi hadde glassverk, vi hadde skipsverk, papirfabrikken, manuelt industriarbeid, vi hadde også gårder som tiltrakk seg landarbeidere. I begynnelsen av 60, 70 åra kom vietnameserbølgen, samtidig kom pakistanerne. Vi hadde nok pakistanere før de fleste”.

Det tyder på at både kommunens tidligere erfaring, og deres innvandringshistorie har påvirket kommunens handlingsvilje i positiv grad. I bystyremøtet 8 desember 2008 ble det blant annet uttrykt at ”Moss voks er av de beste i landet”. Det er ingen tvil om at slike erfaringer har påvirket det politiske klimaet i positiv retning.

## **Halden**

Samtlige informanter uttrykte at det tidligere hadde vært en del uro i Haldens innvandremiljø som hadde fått politikernes oppmerksomhet. I følge sosialsjefen hadde kommunen en del ungdomsproblemer for noen år siden hvor det ble skapt et fokus av negativt fortegn i media. Samtlige informanter refererte til dette som et moment som preget debatten i media, og som derfor ikke har påvirket politikernes handlingsvilje i positiv forstand. Ifølge SV representanten;

”(...)er det ikke fristende å øke antallet i en sånn situasjon, det påvirker opinionen, det påvirker det politiske, det påvirker byen, hvis man ikke tar sånne problemer på alvor, så skjønner man ikke hvorfor fremmedfiendtlighet gror, så kan man si at man har gjort for dårlig integreringsarbeid, og ja ingen tvil om det”.

KrF representanten viste til;

”(...) at det har vært liten tro på at kommunen kunne oppnå statens forpliktelser og legge rammene for en god integrering. Det har vært en del uro i Halden, som i andre steder. Det har ikke gjort det noe enklere. Det har i hvertfall gitt argumenter til politikere om å avvise ytterligere bosetting”.

Sosialsjefen uttrykte at en av hovedårsakene til kommunens politikk på feltet, har vært at kommunen har ønsket å prioritere de flyktninger de allerede har hatt. I rådmannens innstillinger for ”Bosetting av flyktninger 1999” kunne man lese;

”På bakgrunn av de betydelige utfordringer som kommunen står ovenfor med hensyn til de flyktningene som allerede er bosatt i Halden, ser ikke rådmannen at det på nåværende tidspunkt er riktig å ta imot nye flyktninger. Som kommune må en i årene fremover prioritere arbeidet ovenfor de flyktninger som allerede er bosatt og som trenger prioritet ikke minst sett i forhold til forbruk av økonomisk sosialhjelp i årene fremover.” Bosetting av flyktninger 1999 (1998).

Kommunens tidligere erfaring med utfordringer i forhold til innvandrere har derfor vært med på å påvirke kommunens handlingsvilje i retning av å ikke bosette nye flyktninger, men heller jobbe med integreringen av kommunens allerede bosatte flyktninger og innvandrere.

## **G. Strukturelle forhold**

Variabelen refererer til strukturelle faktorer som kan være av betydning for kommunens handlingsvilje. Både bolig, arbeidsmarkedssituasjonen, samt betydningen av sekundærtilflyttere har blitt belyst

### **Moss**

#### **Boligsituasjonen**

Alle informanter forklarte gapet mellom vedtak i bystyret, og faktisk bosetting, med kommunens mangel på egnede boliger. Flyktningkoordinatoren uttalte at boligmangel er den største utfordringen kommunen har hatt når det gjelder bosetting av flyktninger. I en rapport skrevet av kommunen januar 2008, står det at;

”Det er vanskelig å skaffe boliger til flyktninger i og med at kommunen er avhengig av å benytte det private boligmarkedet, hvor presset er allerede meget stort. Mangel på boliger har derfor vært en begrensende faktor i forhold til det antall flyktninger kommunen har hatt mulighet til å ta imot” (Dahl 2008:19).

Et av problemene har vært at kommunen har hatt få store kommunale boliger til å bosette større familier, som da har blitt presset ut på det private markedet med relativt høye boligpriser. En annen grunn er også at man har fått et desentralisert mottak i Moss som har

tatt beslag på en del leiligheter. Ordføreren la vekt på at det kan bli vanskelig når sosialhjelpsmotagere som allerede bor i kommunen, konkurrerer med flyktningene om de samme boliger. I tillegg opplever kommunen at flere flytter fra Oslo til kommunen. Leder av Moss Voks poengterte det samme;

”Problemet er boligtilgang her i kommunen. Her kommer sekundærtflyttere inn også, mange av dem som kommer som sekundær er i akutt bolignød, disse må få boligene. Dermed hender det at bosetting av flyktninger kommer i annen rekke. Så dette har blitt en dårlig sirkel, vi jobber aktivt med å få løst dette fra kommunens side blant annet ved å kjøpe opp boliger”

Moss kommune har ifølge rapporter og informanter i liten grad benyttet seg av husbankens støtteordninger, både for tilskudd til bygging av nye leiligheter, og for lån til utbedring av eksisterende leiligheter. Likevel har boligsituasjonen de siste årene blitt bedre. En grunn har vært at kommunen har solgt flere små leiligheter og ervervet seg større, samt at kommunen i større grad har benyttet seg av husbankens støtteordninger.

Selv om kommunene har manglet egnede boliger, har det ikke påvirket politikernes vilje til å vedta å bosette flyktninger. Likevel har man tidligere stilt en forutsetning om at kommunen kunne finne egnede boliger. Ser man på tidligere saksutredninger har kommunen gjort vedtak i bystyret om at; ”Bosettingen er forutsatt at det *kan* fremskaffes tilfredsstillende boligløsninger”. I 2007 skjedde det et skifte ved at man vedtok en mer offensiv tilnærming til å løse boligutfordringene gjennom vedtak at det; ”*skal* fremskaffes tilfredsstillende boligløsninger for å ta imot den målsatte bosettingen”. Dette viser et sterkere politisk ønske om å bosette etter vedtak. På samme tid kunne IMDi informere om at det hadde vært et møte med IMDi direktør og kommunens toppledelse, hvor bruk av husbankordninger ble gjennomgått, noe som ifølge IMDi gav direkte resultater i etterkant. I 2008 bosatte Moss 30 personer fra asylmottak, og bosatte altså for første gang et høyere antall enn kommunens politisk vedtak. Gjennom oppgavens tidsperspektiv ser man altså at kommunens evne til å bosette har blitt høyere, dette uttykte også noen av politikerne under forrige bystyremøte hvor spesielt den gunstige utviklingen i boligmarkedet ble vektlagt.

### **Arbeidsmarkedet**

Ingen av informantene uttrykte at arbeidsmarkedet var en grunn for at kommunen skulle begrense antall bosetting av flyktninger, selv om den økonomiske krisen skulle tilsa at

arbeidsledigheten fra høsten 2008 ville øke, og arbeidsmarkedet ble vanskeligere også for flyktninger.

Moss kommune kan også vise positive tall i forhold til at arbeidsledigheten har gått ned blant innvandrere, og andelen som kommer seg ut og får eget arbeid er økende. Likevel er det ifølge flyktningkoordinator vanskelig å finne praksisplasser innenfor kommunale tjenester. Leder av Moss voks uttrykte også at;

”Det er vanskelig for flyktninger å få relevante arbeidsplasser, veldig mange får jobb i lavstatusyrker, serviceyrker, de jobber med å vaske. Et problem er at mange har fine eksamener fra hjemlandet som de ikke får godkjent her i Norge. Vi hadde akkurat et eksempel med en fra Kongo som har juridisk Embetseksamen fra hjemlandet. Fremover nå når det er lavkonjunktur blir det vanskeligere”.

Ifølge IMDi har staten en målsetting om at 65 % av deltakerne som fullfører introduksjonsprogrammet skal over i arbeid eller utdanning. Gjennomsnittlig resultat i landet lå i 2007 på 61,7 %, mens Moss kommune oppnådde et resultat på 66,67 %. For saksutredningen for anmodningen om bosetting i 2009 kan man lese at ”på grunn av introduksjonsprogram og ulike andre arbeidsrettede tiltak rettet mot målgruppen, er andelen av flyktninger som mottar økonomisk sosialhjelp redusert de siste årene” (Bosetting av flyktninger 2009 (2008)). Dette viser at kommunen i stor grad har lyktes å få personer ut i arbeid. Selv om kommunen har generelt lyktes i sitt integreringsarbeid, virker ikke arbeidsmarkedet å ha noen betydning for Moss handlingsvilje.

### **Sekundærtilyttere**

Ifølge samtlige informanter har ikke antall sekundærtilyttere påvirket kommunens bosetting i noen grad. Det har vært vanskelig å få tak i sikre data på størrelsen på sekundærtilyttere i Moss, men kildene påpeker at antallet har vært avtagende. For året 2004 og 2005, lå tallet på 32 og 34 sekundærtilyttere. Ifølge flyktningkoordinator har antall sekundærtilyttere ligget på mellom 15-20 de siste årene, men da aldri under 15.

Rådmannen fremmet innstilling for år 2008 om at man skulle bosette 30 flyktninger med blant annet en forutsetning om at tallet kunne bli lavere dersom antall sekundærtilyttere ble høyt, noe som ble bredt politisk nedstemt. Antall sekundærtilyttere har derfor ikke hatt negativ effekt på viljen blant Moss sine politikere. Kommunen har dessuten en positiv handlingsvilje ovenfor dem som flytter til Moss, selv om sekundærtilyttere ikke har fullført introduksjonsprogram i den første bosettingskommunen, tilbyr kommunen dem et program. Disse har kommunen ingen plikter ovenfor, men kan velge å tilby dem å gå inn i programmet. Dette startet kommunen med i år 2008, med den begrunnelse at de da ville bli bedre integrert, og gav dem større forutsetninger for å gå over i arbeidslivet. Av forrige avsnitt, ser man derimot at sekundærtilyttere kan konkurrere med primærbosatte når det gjelder boliger, slik at antall sekundærtilyttere vil påvirke kommunens evne til faktisk å bosette flyktninger etter vedtak.

## **Halden**

### **Boligsituasjonen**

I motsetning til Moss blir boligsituasjonen i Halden betegnet av samtlige informanter som god, og at kommunen har en del kommunale boliger å tilby. Ifølge administrasjonen er Halden "heldig" på det området, dessuten har de hatt god kontakt med Husbanken og har benyttet seg av de lån og tilskuddordninger som er lagt til rette for bosetting. Ifølge SV representanten har kommunen hatt en annen boligpolitikk de siste årene enn da de borgerlige styrte, ved at de har lagt ut flere tomter for salg, for å få prisene ned. Halden har ligget lavt prismessig, men har den siste tiden begynt å stige. Likevel hadde vedkommende aldri hørt om at mangel på boliger har blitt nevnt når det gjelder selve bosettingsspørsmålet. Ordføreren mente også boligsituasjonen var positiv. Ifølge ordfører har Halden ført en offensiv tomtepolitikk, hvor man i 2007 bygget en 300 talls boliger. Haldens boligsituasjon kan derfor avskrives som en faktor som årsak til Haldens manglende handlingsvilje til å bosette flyktninger.

### **Arbeidsmarkedet**

Samtlige informanter gav uttrykk for at arbeidsmarkedet i Halden ikke var en viktig faktor i forhold til at Halden ikke har bosatt flyktninger, selv om kommunalsjefen påpekte at arbeidsledigheten er mye høyere blant innvandrere enn øvrige innbyggere i byen. Ifølge ordfører har kommunen en del lavinntektsarbeidsplasser, og har mange ansatte i grensehandel på svensk side som gir gode muligheter for arbeid. KrFs representant trodde ikke det skulle bli vanskelig å finne praksisplasser, og hadde tro på at kommunens industribedrifter kunne stille med praksisplasser.

Ledelsen på voksenopplæringen fortalte derimot at det har vært problemer med å finne praksisplasser til deltagere på introduksjonsprogram, men at dette hadde årsaker i manglende norskkunnskaper hos deltagerne.

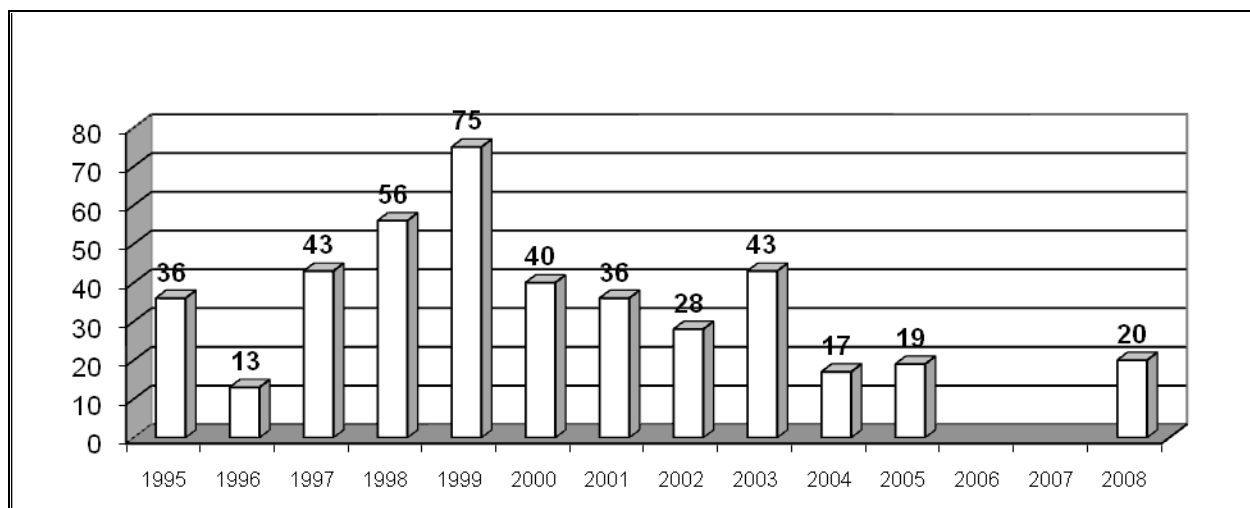
Det lokale arbeidsmarkedet har derfor ikke vært en avgjørende faktor for at Halden kommune ikke har vist politisk vilje til å bosatte flyktninger.

### **Sekundærttilflyttere**

Antall sekundærttilflyttere blir av samtlige sett på som en av hovedgrunnene til at Halden ikke har valgt å bosette flyktninger etter avtale med IMDi. Ifølge FrP representanten kan derfor byen ha ”veldig god samvittighet” da kommunen har tatt imot flere flyktninger enn det IMDi statistikk viser. Sosialsjefen påpekte at ”Halden for en del tid tilbake var veldig utsatt for sekundærttilflyttere”, og i tidligere sakspapirer kan man lese at ”rent økonomisk er sekundærttilflytting en kostnad for kommunen”.

Ifølge SV representanten var antall sekundærttilflyttere et stort problem i mange år fordi man ikke hadde kontroll over situasjonen, og ikke fikk satt i gang et apparat som kunne ta dem imot på en god og tilfredsstillende måte. Antall sekundærttilflyttere har imidlertid vært mindre etter at introduksjonsloven ble innført i 2004, da man fikk et introduksjonsprogram som var avtalefestet mellom kommunen og flyktninger.

**Tabell 5.3; Oversikt over antall sekundærttilflyttere til Halden kommune fra 1995 -2008. For år 2006 og 2007 mangler det tall på grunn av organisering.**



*Kilde;* Halden kommune

Det lyktes ikke undertegnede å få tilsvarende tall fra Moss som fra Halden for en sammenlikning gjennom flere år. Imidlertid fikk jeg tilgang på nettoinnflyttingen mellom de to kommunene, hvor man ser at Moss kommune samtlige år har hatt en større nettoinnflytting enn Halden.

**Tabell 5.4; Oversikt over inn, ut og nettoinnflytting i Moss og Halden kommune basert på flyktninger bosatt fra 1998-2007.**

År	Halden			Moss		
	Inn	Ut	Netto	Inn	Ut	Netto
<b>1999</b>	17	2	<b>15</b>	9	2	<b>7</b>
<b>2000</b>	25	18	<b>7</b>	27	7	<b>20</b>
<b>2001</b>	24	36	<b>-12</b>	17	10	<b>7</b>
<b>2002</b>	54	22	<b>32</b>	58	8	<b>50</b>
<b>2003</b>	64	48	<b>16</b>	60	18	<b>42</b>
<b>2004</b>	47	37	<b>10</b>	64	25	<b>39</b>
<b>2005</b>	60	13	<b>47</b>	90	45	<b>45</b>



<b>2006</b>	72	27	<b>45</b>	67	35	<b>32</b>
<b>2007</b>	50	39	<b>11</b>	85	38	<b>47</b>

*Kilde; (Høydahl 2009).*

I de første årene er det rimeligvis få flyttinger. For hvert år er det flere og flere personer med i utvalget. 1999-tallene viser flyttinger for kun de som ble bosatt i 1998 og 1999 (9700 personer på landsbasis). 2000-tallene viser flyttinger for de bosatt i 1998, 1999 og 2000 (16400) Etc. Det hensiktsmessige med tabellen er derfor å bruke nettotallene og sammenlikne dem.

Av de fire faktorene, skiller sekundærtilyttere seg ut i forhold til sentrale faktorer som kan forklare Haldens handlingsvilje. Selv om antall sekundærtilyttere er en like stor utfordring for Moss kommune, har sekundærtilyttingen blitt vektlagt i mye større grad i selve bosettingsspørsmålet i Halden kommune, og har bidratt til at kommunene ikke har ønsket å bosette flyktninger. Verken boligsituasjonen, arbeidsmarkedet eller den generelle dårlige kommuneøkonomien er like sentrale i følge informantene.

## **H. Politisk klima**

Det er kommunestyret/ bystyret som til syvende og sist avgjør selve bosettingsspørsmålet. Det er derfor naturlig å anta at den politiske sammensetningen har hatt betydning i forhold til hvilke partier som har sittet sammen i posisjon, og hva slags politikk denne posisjonen har ført. Variabelen refererer også til den generelle politiske diskursen og retorikken blant kommunens politikere.

**Tabell 5.5 Oversikt over hvilke partier som har sittet i posisjon i Moss og Halden kommune i ulike valgperioder.**

<i>Valgperiode</i>	<i>Politisk posisjon i Moss</i>	<i>Politisk posisjon i Halden</i>
<i>1995 - 1999</i>	<i>H, FrP, V og KrF</i>	<i>FrP, H, V, Sp, KrF og Miljøpartiet Grønne.</i>
<i>1999 - 2003</i>	<i>H, FrP, V og KrF</i>	<i>FrP, H, V, Sp, KrF og Miljøpartiet Grønne.</i>
<i>2003 - 2007</i>	<i>AP, SV og Rødt</i>	<i>AP, H og FrP</i>
<i>2007 - 2011</i>	<i>AP, SV, Rødt og PP</i>	<i>AP, SV og KrF</i>

*Kilde; Moss og Halden kommune*

## **Moss**

I Moss har spørsmålet om kommunen skal bosette blitt tatt opp i bystyret hvert år i oppgavens tidsperiode. Jeg fikk anledning til å følge den siste debatten i høsten 2008 som da ble overført på Moss Avis TV. Utenom dette har det ikke vært mulig å få referater fra bystyredebatteer. For å få et helhetlig bilde av den tidligere debatten i kommunen har jeg derfor sett i kommunens to største aviser Moss Avis og Moss Dagblad, samt lest tidligere saksutredninger.

I likhet med at det har vært liten bred politisk debatt i kommunen, har det vært en bred konsensus blant de politiske partier om å bosette flyktninger i Moss, med unntak av partiet FrP. Ifølge SV representanten har det vært mye;

”økonomiske aspekter ført av FrP. Men det har vært stor enighet ellers rent humanitært at man skal ta imot folk, man skal oppføre seg skikkelig. Der synes jeg Ap, Høyre, vi (sv) og rødt har stått for mye av det samme. Høyre har blitt mye bedre etter at de ikke hadde ordfører. Da var det litt problemer i forhold til FrP som hadde sagt at det kostet så og så mye penger, så trodde hun på det. Det ble tatt noen grep for fem år siden for å få Moss vokse opp og gå. Det fungerte før og, men nå begynte man å jobbe med langtids sosialmottagere. De klarte å løse problemer. Tror vi fikk legitimitet hos alle parter”.

Selv om det har vært en bred politisk enighet de siste årene har det ikke alltid vært slik. I 2000 og 2001 ble det vedtatt å ikke bosette i Moss, i en periode hvor Høyre, FrP, V og KrF satt i posisjon og flertall. Samtlige informanter påpekte at partikonstellasjonen som satt i perioden kommunen vedtok å stemme mot bosetting, hadde betydning for utfallet, da FrP satt i posisjon. Likevel har jeg ikke opplysninger til å si at sittende posisjon har hatt avgjørende betydning. Ser man på de politiske vedtakene, har kommunen også stemt for bosetting for noen av årene med partiene Høyre og FrP i posisjon.

Den politiske sammensetningen virker derfor ikke å være så avgjørende for kommunens handlingsvilje da det har blitt økt politisk konsensus på tvers av partiene om å bosette flyktninger. Likeledes trenger ikke den partipolitiske tilhørigheten heller å være så avgjørende når man ser at også noen FrP representanter stemte for bosetting i Moss under behandlingen høsten 2008. Ifølge avisartikler og samtlige informanter har det de siste årene vært en debatt først og fremst mellom FrP og resten av partisammensetningen.

Det er tydelig at Moss kommune har et politisk lederskap som fronter for det første at det er en selvfølge for kommunen å bosette flyktninger, og at dette er personer som innehar ressurser og som derfor er til en berikelse for kommunen. I forhold til at det skulle bli etablert desentralisert mottak i Moss, gikk ordfører klart ut i media og ”sa at dette skulle vi bli best på. For når vi prøver å gjøre det best mulig, så blir det minst mulig problemer”.

Generelt har det, gjennom siste del av oppgavens tidssperspektiv, vært et politisk klima i Moss som har vist stor handlingsvilje til å bosette flyktninger.

## **Halden**

Ifølge samtlige informanter i Halden har det ikke vært store uenigheter på tvers av de store politiske partiene om den politikken kommunen har ført. Arbeiderpartiet har ordførervervet høsten 2008 som de også hadde ved forrige valgperiode, da i samarbeid med Høyre og FrP. Dagens konstellasjon utgjør et samarbeid mellom AP, KrF og SV. Ifølge KrF representanten har KrF og SV alltid gått for bosetting. Den partipolitiske ledelsen og hvem som sitter i posisjon har derfor hatt betydning for at bosettingsspørsmålet høsten 2008 igjen ble tatt opp. SV representanten uttrykte at;

”Nå er det en ny konstellasjon i Halden som består av AP, SV og KrF. I den sammenheng er det god grunn til å tro at de skal bli orden på dette. Jeg tror det er den partipolitiske sammensetningen som har endret seg, vi har et syn om at vi ønsker å bosette flyktninger. Nå er det mulig”.

Hvordan kommunens politiske ledelse uttrykker seg, hvorvidt bosetting av flyktninger er et økonomisk og integreringsmessig utfordring eller om det er en ressurs, handler mye om den politiske viljen blant kommunens politikere, og om debatten først og fremst handler om lokale forhold og premisser, eller de nasjonale behov. Det humanitære aspektet har ikke blitt vektlagt i stor grad blant kommunens politikere, heller ikke det kulturelle mangfoldet. Lederen av voksenopplæringen gav uttrykk for dette;

”Av møtet vi satt på var det ingen som så gevinsten av det, og da tenker jeg ikke på økonomi, men på mangfoldet. (...) Det er jo ikke noe sjakktrekk å bosette sent i 2009. Jeg forstår ikke hva som er hindringene, disse hindringene sitter inne i hodet på dem. Det er ikke fysiske hindringer, det er et vikarierende motiv, alle venter på den store NAV reformen, det er ikke noen stor revolusjon, det er ikke noen mirakler som skjer der”.

Kommunens egne utfordringer og premisser har stått sentralt når bosettingsspørsmålet har blitt vurdert i Halden. KrF representanten uttrykte;

”Jeg personlig synes ikke det har vært noen grunn til at Halden ikke skulle tatt imot flere tidligere, men på den annen side så må jeg jo si at det hele tiden er en balansegang i forhold til befolkningen i byen. Når folk opplever at det er et presserende behov for oss som allerede bor her, er det alltid en balansegang”.

## **Kapittel 6 Analyse**

## 6.1 Innledning

Min problemstilling var; *Hva er det som forklarer Moss og Haldens ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger?* Mitt mål med kapitlet er derfor å gi et helhetlig bilde av hva som har forklart kommunens ulike historikk og politikk i bosettingsspørsmålet.

Først i kapitlet vil jeg kort vise til hva som forklarer den enkelte kommunes handlingsvilje, hvor jeg samtidig drøfter hvorledes grad av endring og grad av konsensus kan forklare kommunens politikk, samt hvordan politikernes egne interesser, og deres grad av autonomi har påvirket de politiske vedtakene. Deretter vil jeg vise til faktorer jeg mener ikke kan forklare deres ulike utfall, for så å forklare hvilke faktorer som forklarer deres ulike handlingsvilje.

Etter å ha svart på problemstillingen vil jeg drøfte hvordan kommunene står i forhold til de to perspektivene innenfor iverksettingsteorien, og hvilke av perspektivene som var best egnet til å forklare kommunens politikk.

## 6.2 Faktorer som forklarer Moss sin handlingsvilje

Det er i all hovedsak fire hovedfaktorer som forklarer kommunens handlingsvilje til å bosette flyktninger. Variablene ”ressurser”, ”det politiske klimaet” og ”trekk ved iverksettingsenhetene” som henger nært sammen med ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering”. I forhold til faktorer som forklarer Moss sin begrensede handlingsvilje til å bosette etter eget vedtak, har mangel på boliger vært den avgjørende faktoren.

Integreringstilskuddet har blitt sett på som en forutsetning for at Moss kommune skal bosette flyktninger, og ikke først og fremst som et økonomisk insentiv. Kommunen har i likhet med mange andre kommuner en svært dårlig økonomi, og hadde derfor ikke hatt mulighet til å bosette dersom man ikke gikk ut fra at staten ville gå inn å dekke kommunens kostnader.

Moss kommune har i tillegg et politisk klima som ser det som kommunens plikt og oppgave å bosette flyktninger. Barrett og Fudge viser til at dersom sentrale og lokale iverksettere har samme mål og interesser i forhold til tiltaket, vil det gjøre iverksettingen enklere. Samtlige av

politikerne vektla at det ikke var bra for asylsøkere å sitte på mottak over lengre tid, og at når staten hadde tatt dem imot var det kommunens ansvar å bosette. Noe som viste at de lokale aktørene delte de samme visjonene som statlige myndigheter. Kommunen har vist en forståelse for at det er kommunenes oppgave å følge IMDIs anmodninger om bosetting av flyktninger. Det å bosette flyktninger har derfor innenfor oppgavens tidsperspektiv blitt en normalisert oppgave for kommunen. Flere av kommunens politikere ser i tillegg nytten av å bosette flyktninger gjennom ressurser og arbeidskraft som bosettingen gir. Jeg vil her trekke fram at kommunen har et politisk lederskap i en ordfører og en varaordfører som taler med en klar stemme om at det er en selvfølge at Moss skal bosette flyktninger både ovenfor bystyret og media.

Et annen sentral variabel er ”trekk ved iverksettingsenhetene” i form av en effektiv organisering og samlokalisering mellom flyktningtjenesten og voksenopplæringen. Samarbeidet har gitt gode resultater i forhold til flyktningarbeidet, som videre har gitt en god tilbakevirkende positiv kraft på politikere i kommunen. Moss kommune kan vise til resultater langt over gjennomsnittet når det gjelder resultater i forbindelse med introduksjonsprogrammet, som er et resultat av blant annet politikernes handlingsvilje til å satse på arbeidet. Variabelen har derfor nær sammenheng med variabelen ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering”. Moss sin historie om innvandring, var noe flere informanter vektla som en betydning for hvorfor Moss har vist vilje i bosettingsspørsmålet. Som det ble nevnt i bystyredebatten har Moss alltid hatt et øye mot verden i form av arbeidsmarkedet. Moss kommune har hatt industri, både skipsverft, glassverk og papirfabrikk, som har bidratt til at arbeidsinnvandring har vært ønskelig. Selv om flyktninger som kommer i dag, har et annet utgangspunkt enn arbeidsinnvandrere på 60 og 70 tallet, kan det ha bidratt til at bosetting av flyktninger har blitt sett på med mindre skepsis, fordi byen har blitt vant til ulike kulturelle impulser.

Det har vært et sprik mellom det kommunen har vedtatt i bystyret, og det kommunen faktisk har bosatt. Når det har vært et sprik mellom faktisk bosetting og kommunestyrevedtak, har samtlige påpekt det praktiske problemet med boligsituasjonen. Det viste seg at kommunen tidligere ikke hadde benyttet seg tilstrekkelig av husbankens støtte ordninger. Et sentralt spørsmål er der for om den manglende evnen til å bosette etter eget vedtak, er en utslag i at kommunen ikke har prioritert i tilstrekkelig grad å gjøre noe med boligsituasjonen. Politikerne

har derimot de siste årene satt press på administrasjonen gjennom mer offensive vedtak, som har ført til en forbedring av tilgang på egnede boliger.

Selv om Moss har vist en positiv handlingsvilje til å bosette de siste årene, er ikke denne nærmest entydig. Moss kommune har fått forespørsler om bosetting av enslig mindreårige, senest høsten 2008 og våren 2009. Dette sa kommunen nei til, med den begrunnelse at barnevernet var i en presset situasjon, likeledes ble det poengtert at kommunen ikke hadde erfaring med bosetting av enslige mindreårige, og at en iverksetting ville føre til at kommunen måtte bygge opp et stort apparat i forhold til etablering og drift. Van Meter og Van Horns (1975) hypotese om at stor grad av endring i forhold til nåværende praksis, ville gjøre iverksettingen vanskeligere, viste seg derfor å ha betydning i dette spørsmålet.

### 6.3 Faktorer som forklarer Haldens handlingsvilje

Det er også flere uavhengige variabler som forklarer Haldens handlingsvilje. De sentrale faktorene er kommunens ”politiske klima”, ”betydningen av sekundærtilflyttingen”, ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering”, og ”trekk ved iverksettingsenhetene”, hvor de to første er de mest sentrale.

Den viktigste forklaringsfaktoren er at kommunens politiske ledelse ikke har ønsket å behandle saken politisk, og at det nærmest har vært en politisk konsensus om å ikke bosette. Kommunens politikere har ikke vektlagt det nasjonale ansvaret med bosetting, men heller lokale utfordringer kommunen har hatt med integrering. Som Barret og Fudge (1981:12) viser er det ikke nødvendigvis slik at lokale politikere føler seg forpliktet til å følge statens politikk, når de ikke står i et hierarkisk forhold til sentrale myndigheter. Ingen av Haldens informanter vektla kommunens ansvar i bosettingsarbeidet, men heller hvordan lokale forhold ikke lå til rette for bosetting. Kommunens politiske ledelse har ikke gitt uttrykk for at føler et sterkt ansvar for å følge den statlige politikken gjennom sin politiske behandling, men heller uttrykt ønske om å prioritere lokale interesser.

Den politiske konstellasjonen som ble dannet etter valget i 2007 bestemte seg høsten 2008 å behandle saken politisk. Det at KrF og SV kom i posisjon sammen med AP førte derfor til en endring i kommunens handlingsvilje, med det resultat at et samlet politisk lederskap gikk inn

for bosetting. Den nye partipolitiske konstellasjonen har derfor hatt stor betydning for at Halden har endret politikk.

Hovedforklaringen på at Halden kommune tidligere ikke har valgt å behandle saken politisk, har vært politikernes og administrasjonens synspunkt om at det har kommet så mange sekundærtilflyttere til kommunen. Antall sekundærtilflyttere har blitt sett på som en belastning på kommunens økonomi, fordi man ikke har fått tilstrekkelig med tilskudd til å dekke kommunens utgifter med bosettingen. Statlige ressurser har derfor hatt en indirekte effekt, ved at integreringstilskuddet som i utgangspunktet skulle dekke innenfor femårsperioden ikke har gjort det for Haldens sin del.

Samtlige informanter viste til at det har vært en del uro blant innvandremiljøet i Halden som har preget diskursen i media, og som har påvirket det politiske miljøet. Kommunen har vektlagt at man måtte prioritere arbeidet ovenfor de flyktningene som allerede var bosatt. Variabelen ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering” har derfor hatt betydning for Haldens handlingsvilje. Variabelen kan antagelig ha sammenheng med den uavhengige variabelen ”trekk ved iverksettingsenhetene” som referer til organisasjonsmessige trekk og personellmessige ressurser. Samtlige informanter påpekte at kommunens flyktninger ikke har fått den oppfølgingen de burde ha hatt, og at kommunens organisering av flyktningarbeidet ikke har fungert tilfredsstillende.

## 6.4 Faktorer som ikke har hatt betydning for deres ulike utfall

Begge kommuner uttrykte at integreringstilskuddet måtte dekke kommunes kostnader bosettingen medførte, da kommunen ikke hadde andre midler til å dekke sine utgifter i forhold til bosettingen. Integreringstilskuddet var derfor helt avgjørende for begge kommuners handlingsvilje til å bosette flyktninger. For begge kommuner var dette en forutsetning. Ingen av kommunene vektla derimot at integreringstilskuddet var et insentiv for bosetting, og at det å bosette flyktninger var noe de potensielt kunne tjene penger på, tross dårlig kommuneøkonomi i begge kommuner. Samtlige informanter i begge kommunene mente det heller var vanskelig å forutsi om integreringstilskuddet dekket kommunens utgifter med bosettingen, og at dette var individuelt avhengig av hva slags type flyktninger man bosatte og



om vedkommende kom i arbeid. Likevel mente de fleste informanter i begge kommuner at tilskuddet dekket rimelig innenfor en femårs periode.

For Halden var ikke integreringstilskuddet i seg selv årsaken til at kommunen ikke har valgt å bosette, selv om de økonomiske aspektene ble sterkt vektlagt i kommunen. De økonomiske aspektene ble i stor grad koblet opp mot antall sekundærttilflyttere, og at kommunen derfor ikke fikk tilskudd for hele femårsperioden. Jeg antar derfor, at ikke integreringstilskuddet i seg selv er hovedfaktoren for at Halden kommune ikke har bosatt. Det at sekundærttilflyttere har blitt ansett som en økonomisk belastning, og at mange går på sosialhjelp handler ikke kun om integreringstilskuddet størrelse, men også om hvordan kommunen har tilrettelagt for at personer kan kvalifiseres i arbeidslivet. Størrelsen på integreringstilskuddet blir derfor en heller indirekte årsak til kommunens politikk.

Den politiske sammensetningen er forholdsvis lik i nåværende valgperiode (2007-2011). Det er arbeiderpartiet som har ordførervervet i begge kommuner. Forrige valgperiode bestod derimot av ulike partikonstellasjoner, men begge kommuner hadde ordfører fra Arbeiderpartiet. Arbeiderpartiet har tradisjonelt stått for en human flyktning og innvandringspolitikk. Likevel har ikke arbeiderpartiordfører i begge kommuner gitt likt utslag i den vedtatte politikken. Det avgjørende har derfor ikke vært hvilket parti ordfører kommer fra, eller sentrale politiske partiprinsipper. Det som virker å avgjøre er hvilke partikonstellasjoner som samarbeider med hvem i posisjon, og hvordan dem forhandler seg imellom om hvilken politikk de vil føre. Likeledes personlige trekk ved den politiske ledelsen.

Boligsituasjonen kan heller ikke forklare deres ulike vilje til å bosette flyktninger.

Boligsituasjonen kan ikke forklare hvorfor Moss har politisk vedtatt å bosette flyktninger, selv om den har påvirket deres evne til å bosette flyktninger. På tross av en vanskelig boligsituasjon har kommunen vedtatt å bosette flyktninger de fem siste årene. Ifølge informanter i Halden ville ikke boligsituasjonen utgjøre noe problem ved bosetting, tvert imot var det deres fortrinn ved bosetting. Arbeidsmarkedssituasjonen viste seg heller ikke å ha noe avgjørende betydning for noen av kommunene. Likeledes utgjorde heller ikke kommunens generelle økonomi en avgjørende faktor for noen av kommunenes handlingsvilje i bosettingsspørsmålet.

Den horisontale kommunikasjonen kan heller ikke forklare kommunens ulike handlingsvilje. Begge kommuner har hatt god dialog med statlige myndigheter underveis i prosessen, og har begge følt at de har fått den informasjonen de har hatt behov for.

## 6.5 Hva forklarer kommunenes ulike handlingsvilje?

De sentrale faktorer som forklarer kommunenes ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger er det ”politiske klimaet”, ”betydningen av sekundærtilyttere”, ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering”, ”trekk ved iverksettingsenhetene,” og ”den vertikale kommunikasjonen”. Det er altså faktorer innenfor sosiale og organisasjonsmessige forhold i kommunen som i stor grad skiller.

### **Det politiske klima og vektlegging av nasjonale forpliktelser**

Samtlige informanter i Moss påpekte at når staten hadde tatt dem i mot, var det en selvfølge at kommunene måtte bosette fortløpende. Både det politiske lederskap og rådmannen frontet at bosetting var et kommunalt ansvar når staten hadde tatt imot flyktninger. Sammenlikner man Moss og Halden kommune både i forhold til økonomiske aspekter, boligsituasjon, innbyggertall, kommunens nettoinnflytting etc. er det ingen opplagte grunner til at Halden skulle føre en annen politikk enn Moss i bosettingsspørsmålet.

Moss kommune har derimot vektlagt forpliktelser ovenfor den statlige politikken, og at kommunen nødvendigvis derfor må vedta politisk å bosette. Halden kommune har vært klar over behovet, og har hele tiden hatt dialog med IMDi og tidligere UDI, men har ikke vektlagt det sterkere enn at de har valgt å si nei til å bosette flyktninger gjennom flere år. Når Halden nå høsten 2008, vedtok å bosette flyktninger etter IMDis anmodning for 2009, vedtok de å bosette i siste halvdel av 2009 med den begrunnelsen at ”NAV organisasjonen måtte ha noe tid til å finne sin form og få utviklet det apparat som er nødvendig for at bosettingen skal bli vellykket”. Ifølge sosialsjefen ville ikke selve NAV reformen avgjøre kvaliteten på bosettingsarbeidet, og ifølge vedkommende ville det ikke ha betydning om man bosatte 1. eller 2. halvår i 2009. Fra politikernes side var det derimot et tydelig signal om at man ønsket å skulle ha de beste forutsetninger til stede før selve bosettingen ville skje. Antagelsen fra Van

Meter og Van Horn (1975) er, at jo større endring gjennomføring vil føre til, jo vanskeligere er vedtaket å iverksette, noe som reflekterer Haldens politikk.

### **Betydningen av sekundærtilflyttere**

En sentral forskjell mellom de to kommunene er synet på sekundærtilflyttere. Halden har, ifølge administrasjonen vært en klar netto tilflyttingskommune. Tall fra SSB viser imidlertid at nettotilflyttingen har vært like høy i Moss. I Halden har derimot sekundærtilflyttere blitt sett på som en økonomisk belastning for kommunen. Samtlige informanter vektla dette, og man kunne lese det ut av tidligere saksutredninger. Tilflyttingen har gjennomgående blitt sett på som et problem, som dog har avtatt de siste årene etter at den nye bosettingsmodellen trådte i kraft i 2002, og introduksjonsprogrammet ble innført i 2004. I Moss har ikke dette temaet vært oppe på samme måte, selv om det har blitt påpekt at Moss også får mange sekundærtilflyttere. Det har derimot ikke blitt brukt som et argument for å ikke bosette.

### **Trekk ved iverksettingsenhetene**

Mens man i Moss har en samlokalisering mellom de sentrale tjenester i flyktingarbeidet, og et godt samarbeid mellom flyktingtjenesten og voksenopplæringen som har gitt gode integreringsmessige resultater. Har organiseringen av flyktingarbeidet i Halden ikke fungert tilstrekkelig, og antagelig har dette påvirket kommunens integreringsarbeid i negativ grad. Flyktingarbeidet har vært mindre prioritert i Halden enn i Moss, noe som har sin naturlige årsak når Halden kommune har bosatt få flyktinger. Trekk ved iverksettingsenheten virker å ha hatt stor betydning for variabelen i neste avsnitt.

### **Kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering**

Man kan se på bosetting av flyktinger på to forskjellige måter. Enten ved å se på bosetting av flyktinger som en tilførsel av ressurser til kommunen, eller man kan se på bosettingen som en økonomisk belastning som tapper kommunen for ressurser, og gir kommunen utfordringer som de ikke kan håndtere. Ifølge Van Meter og Van horn (1975) vil iverksettingen gå raskere hvis man ser nytten av det iverksettingen vil bidra til. Den nytten har informanter i Moss

kommune vektlagt i mye sterkere grad enn informanter i Halden. Særlig det politiske lederskapet i Moss har frontet de mange kulturelle impulser flyktninger har gitt til kommunen. Det at flyktninger var ressurser for kommunen ble sterkt vektlagt, i tillegg til at kommunen hadde et ansvar om å bosette. Hvorfor man ikke har vektlagt ressursperspektivet like sterkt i Halden er vanskelig å si. For Halden sin del har dette handlet mye om økonomiske aspekter, og kommunens mange sekundærtilyttere. En av årsakene til det er antagelig kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering.

Slik jeg ser det kan variabelen forklare en del av kommunenes ulike utfall på avhengig variabel, og henger jevnt sammen med hvordan de har sett på nytten av bosetting. Det at Moss har vedtatt å bosette gjennom flere år, vil som Van Meter og Von Horn vise til, gjøre videre bosetting enklere. Moss har et velfungerende apparat, og det må også vektlegges at Moss har gode resultater å vise til fra introduksjonsprogrammet. Det er klart når politikerne ser gode integreringsmessige resultater, er det lettere å se nytten av bosetting og å vise en politisk vilje til bosetting. Flere informanter i Moss påpekte at Moss alltid hadde hatt et øye for verden, i form av tidlig innvandring som var en nødvendig arbeidskraft for kommunen. Informanter i Halden vektla at kommunen har hatt en del utfordringer i det unge innvandrer miljøet, som antagelig har kostet mye ressurser for kommunen. Da kan det bli som SV- representanten uttrykte, at det er ikke fristende å bosette nye flyktninger i en slik situasjon.

### **Den vertikale kommunikasjonen**

Den vertikale kommunikasjonen har vært god i Moss. Samtlige politikere kjente til kommunens integreringsarbeid, og hvilke resultater Moss voks og kvalifiseringssenter kunne vise til. I tillegg var den interne kommunikasjonen mellom de ulike iverksettingsaktørene meget god. Moss har hatt et målrettet organisert apparat som har jobbet mot felles mål. I Halden har det vist seg at den interne kommunikasjonen mellom iverksettingsaktørene ikke har fungert tilfredsstillende, og at kommunens politikere hadde liten kjennskap til kommunens integreringsarbeid. Denne variabelen henger derfor nært sammen med variabelen "trekk ved iverksettingsenhetene", og kan antagelig være med på å forklare kommunens ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger.

## 6.6 Hva forklarte teorien?

Min reviderte modell av Van Meter og Van Horn inneholder både elementer av ”ovenfra og ned”, og ”nedenfra og opp” tilnærmingen. Som tidligere nevnt har disse to retningene et veldig forskjellig syn på hva som kjennetegner en vellykket iverksettingsprosess, og hvilke aktører som er de sentrale i iverksettingsprosessen. I ”ovenfra og ned” tilnærmingen blir de sentrale beslutningstakerne sett på som de mest sentrale, og hvordan deres sentrale vedtak blir realisert på lokalt nivå. En vellykket iverksettingsprosess er kjennetegnet av at lokal praksis gjenspeiler de sentrale målsettingene. I ”nedenfra og opp” tilnærmingen blir iverksettingsprosessen sett på som en flat prosess, hvor de lokale aktører og forhold er det mest sentrale. En vellykket iverksettingsprosess er kjennetegnet av at lokale aktører mener de gjennom implementeringen av vedtaket, har løst lokale utfordringer. Man har innenfor denne retningen ikke et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, men ser heller på iverksettingsprosessen som en kontinuerlig forhandlings og evalueringsprosess.

Bosettingsprosessen som helhet vil best kunne karakteriseres som en ”neden fra og opp” prosess. Hovedforklaringen ligger nettopp i at det er opp til kommunene selv og avgjøre bosettingsspørsmålet, og at kommunen ikke opplever sanksjoner over manglende iverksetting av egne politiske vedtak. Bosettingspolitikken bærer derfor mer preg av å være en flat prosess enn en hierarkisk prosess. Det fikk jeg også føle gjennom blant annet å delta på informasjonsmøter IMDi hadde med kommunene høsten 2008. IMDi gav kun informasjon, og la overhodet ikke fram noen normative synspunkt på kommunenes behandling av spørsmålet. Det var kommunen som hadde makten rundt bordet. Kommuneautonomi er det som preger norsk bosettingspolitikk, hvor mye handler om politisk retorikk og hvorvidt det er politisk vilje til å se noe utenom lokale utfordringer, og på det kommunale ansvaret.

Kommunene står også helt fritt til å bosette når de ønsker det innenfor kalenderåret, og kommunen inngår i tillegg avtale med IMDi for hver person som blir bosatt i kommunen. På den måten er det kommunen som har full bestemmelse og kontroll over bosettingssituasjonen. Kommunene opplever også stor frihet i forhold til de økonomiske midler de får. Kommunene står i utgangspunktet fritt til å bruke integreringstilskuddet til andre formål, selv om det er naturlig at kommunene har behov for å bruke midlene på integrering og gjennomføring av introduksjonsprogrammet.

Oppgavens analytiske modell inneholdt klare trekk fra begge de to tilnærmingene. ”Politiske standarder og mål” var en av de første variabler i iverksettingsmodellen, som tilsa at hvis ikke staten satte klare statlige mål ved sin politikk, og uttrykte sitt budskap på en klar måte, ville det vanskeliggjøre iverksettingsprosessen. Begge kommuner oppfattet de statlige målsettingene som klare, men i og med at det er opp til kommunene selv å vedta politisk om de ønsker å bosette eller ikke, og å følge opp de politiske vedtakene, blir ikke statens målsettinger det mest avgjørende for en virkeliggjøring av den statlige politikken. Det er ingen tvil om at Moss har følt et ansvar om å følge opp statens anmodninger gjennom sine politiske vedtak, men lokale faktorer som kommunens boligsituasjon har fått stor betydning for kommunens iverksetting. En av årsakene til det kan være at staten ikke har gitt klare nok retningslinjer for hvordan kommuner skal løse utfordringen. Kommunene opplever stor grad av autonomi i selve bosettingsarbeidet, noe som gir dem mulighet å finne lokale løsninger som gir god samfunnsøkonomisk gevinst, men kan også resultere i manglende iverksetting.

Variabelen ressurser er også en klar ”ovenfra og ned” komponent, men viste seg ikke å være et økonomisk insentiv for de to kommunene Moss og Halden, heller en nødvendig forutsetning for at bosetting skulle finne sted.

Hvis man skal si hvorvidt det ene perspektivet er mer beskrivende for en av kommunene, er det ingen tvil om at ”ovenfra og ned” tilnærmingen har vært mer beskrivende for Moss sin politikk, da de har følt en forpliktelse og et ansvar om å bosette flyktninger. Man har ikke vurdert bosettingen etter hvorvidt man antar at integreringstilskuddet vil dekke eller ikke, men har gått ut fra at det ville dekke. Samtidig som at Moss kommune de siste fem år har hatt et politisk klima som har talt for bosetting, har Halden valgt å ikke ta saken opp til politisk behandling. Barrett og Fudge kan forklare Moss sin politikk, da Moss sine verdier og mål har samsvart med statens. I tillegg til at kommunen har opplevd det som en forpliktelse, har de sett nytten og verdien av tiltaket.

Halden kommune har derfor vært et egnet case til å vise iverksettingsprosessen fra et ”neden fra og opp” perspektiv. Det sentrale i Elmores ”kartlegging bakover” (1980) er ikke å begynne med myndighetenes intensjoner med et tiltak, men om hvorvidt lokale aktører opplever at det er et behov for at et tiltak skal iverksettes, og at det er en forståelse om at dette tiltaket løser lokale problemer. Halden har ikke følt et behov for bosetting, tvert om har de opplevd at det har vært et behov for å jobbe med allerede bosatte flyktninger i kommunen. Det er ingen tvil

om at ”neden fra og opp” perspektivet best kan forklare iverksettingsprosessen i Halden. For Halden utgjorde variabelen ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering” en sentral forklaringsfaktor for at Halden tidligere ikke har bosatt flyktninger, noe som tilsier at evalueringsperspektivet har hatt stor betydning for kommunens handlingsvilje.

## Kapittel 7 Oppsummering og konklusjon

### 7.1 Oppsummering av oppgaven

Oppgaven har vurdert Moss og Halden sin ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger. Deres ulike historikk på bosetting, gjorde det interessant å skulle studere dem komparativt. Ved å bruke Van Meter og Van Horns (1975) modell om iverksettingsprosesser har jeg forsøkt å kartlegge hvilke faktorer som har vært de sentrale årsaker til at kommunene har handlet på ulike måter i bosettingsspørsmålet. I dette avsluttende kapittel vil jeg konkludere over de funnene jeg har gjort. Jeg vil deretter gjøre noen betraktninger rundt forskningsopplegget. Til slutt i oppgaven vil jeg gjøre noen tanker om den norske bosettingsmodellen på bakgrunn av mine funn.

### 7.2 Handlingsviljen

Studien viste at det er mange faktorer som forklarer en kommunes handlingsvilje til å bosette flyktninger, og det er ingen tvil om at det er flere faktorer som kan forklare hvorfor Moss og Halden har vist ulik politikk på området. Flere av faktorene som har påvirket både Moss og Halden har i tillegg gjensidig forsterket hverandre. Å peke på en enkeltfaktor som årsak til kommunenes politikk ville derfor ikke gi et presist bilde av kommunenes handlingsvilje.

Av sentrale faktorer som forklarte Moss og Haldens ulike handlingsvilje var, ”politisk klima”, ”betydningen av sekundærtilyttere”, ”kommunens tidligere erfaring med bosetting og integrering” og ”trekk ved iverksettingsenhetene”. Særlig de to siste variablene viste seg å ha en forsterkende effekt på hverandre.

I iverksettingsmodellen, som jeg understreket ikke var en kausalmodell, har studien vist at pilene i modellen også kan ha motsatte effekter enn det den viser. Det politiske klimaet har antagelig påvirket ”trekk ved iverksettingsenhetene”, og dermed også indirekte ”kommunens



tidligere erfaring med bosetting og integrering”. Moss har for eksempel satset på integreringsarbeid, og har lagt ned store ressurser i å bygge opp Moss Voksenopplærings og Kvalifiseringssenter, og har hatt tro på at en samlokalisert organisering, og at en gjennomføring av et prosjekt som ”Ny sjanse” skulle føre til at personer skulle komme ut i arbeid og videre utdanning. Dette har således gitt gode resultater, som igjen har påvirket det politiske klimaet. Det at kommunen har bygd opp et slikt stort apparat har også gjort det naturlig for kommunen å fortsette med bosetting. Skulle kommunen stoppe opp, ville det antagelig føre til at kommunen måtte kutte ned på fagpersonale, noe som ikke ville gitt en god effekt på fagmiljøet.

I og med at bosettingen avgjøres av politikerne, må nødvendigvis variabelen ”politisk klima” ha avgjørende betydning for kommuners handlingsvilje. Å skulle forklare en kommunes handlingsvilje kan enkelt forklares ved at det ikke ble flertall for det i by/kommunestyret, men ønsker man å gå noe bak politikernes vedtak, er det tydelig at det er ulike lokale faktorer som vil ha betydning for den enkelte kommune, og som derfor gjør det vanskelig å generalisere funn.

Et interessant spørsmål er hva som ligger bak kommunens politiske klima. Hvorfor har for eksempel Halden sagt nei til å bosette gjennom flere år. Jeg kan ikke ut fra mine empiriske funn si at det dreier seg om kulturell frykt eller antagelser om at bosetting av flyktninger handler kun om kostnader for kommunen. Det blir kun spekulasjoner, og i oppgaven har jeg ikke ønsket å vurdere gyldigheten av deres argumenter. Å skulle analysere menneskers holdninger er i tillegg i utgangspunktet svært vanskelig, og noe man skal være ytterst varsom å konkludere om. Man skal heller ikke konkludere med at dersom en kommune sier nei til bosetting, nødvendigvis har noe med kommunens dårlige holdninger til innvandrere å gjøre. I og med at man har en bosettingsmodell i Norge som er bygd på frivillighet, bør det være legitimt for kommuner også å skulle si nei.

Det spesielle med Halden var derimot at kommunen over en så lang periode ikke har ønsket å bosette flyktninger. Årsaken var ifølge informantene det høye antall sekundærttilflyttere kommunen har mottatt, og at dette var en økonomisk belastning for kommunen. Ikke overraskende viste det seg også at Moss fikk en god del sekundærttilflyttere, men deres betydning ble ikke vektlagt av informantene som avgjørende for bosettingsspørsmålet. Tall på

nettotilflyttingen fra SSB viser i tillegg at Moss gjennom flere år har opplevd en større nettotilflytting enn Halden. Jeg undrer meg derfor på om ikke det politiske lederskaps diskurs rundt et antatt problem og utfordring, har gitt en forsterkende betydning for hvordan kommunens politikere og kommunen generelt har oppfattet betydningen av en faktor som sekundærttilflyttere.

### 7.3 Betraktninger rundt forskningsopplegget

Forskningsdesignet med å bruke kvalitativ metode fungerte godt til å besvare oppgavens problemstilling. Gjennom kombinasjon av intervju, lesing av saksdokumenter, og deltagelse på kommunemøter, fikk jeg en god oversikt over argumentene som ble benyttet i spørsmålet om bosetting.

Jeg hadde i utgangspunktet et 10 års perspektiv på oppgaven. Det viste seg å være vanskelig å skulle samle tilstrekkelig informasjon for å finne faktorer som har forklart kommunens håndtering av bosettingsspørsmålet så langt tilbake i tid. Selv om enkelte av informantene har sittet i sine posisjoner gjennom hele oppgavens omfang, gjelder det et fåtall. Utskiftninger både blant politikere og i administrasjonen har derfor gjort det vanskelig å få et godt nok bilde av situasjonen gjennom hele oppgavens tidsperspektiv. Likevel har jeg gjennom diverse ulike kilder dannet meg et relativt godt bilde av perioden, jeg har likevel ikke materiale til å kunne belyse de enkelte valgperioder eller år. Jeg har derfor valgt å uttale meg mer generelt om de to kommunene, og forsøkt belyse endringer i kommunenes politikk.

Å skulle finne tilstrekkelig med datakilder var en utfordring. Jeg opplevde at det kunne være vanskelig å komme i kontakt med informanter, og at de ikke alle hadde tid og interesse av at en slik analyse ble gjennomført. Da det har vært lite skriftlige kilder å forholde seg til på kommunalt nivå, har oppgavens informanter vært helt sentrale.

Iverksettingsteori var et egnet teoretisk rammeverk for en slik studie hvor hensikten er å finne ut hva som skjer etter at et sentralt vedtak er fattet. Å skulle bruke iverksettingsmodellen til Van Meter og Van Horn bidro til en struktur på det empiriske materiale. Gjennom å bruke hans modell, fikk jeg en klar gruppering av ulike variabler, som også bidro til å strukturere

innsamlingen av empiri. Jeg valgte som nevnt å tilføre to variabler, da jeg mente tidligere erfaring med bosetting og integrering ville være en avgjørende faktor. Positiv erfaring her måtte nødvendigvis gjøre iverksettingen lettere. Likeledes mente jeg politisk klima ville være avgjørende, da saken som oftest blir behandlet politisk. Begge disse faktorene viste seg å være av sentral betydning. Særlig hvordan det politiske klimaet var, både i forhold til politisk sammensetning som viste seg å ha betydning, og ikke minst hva slags politisk retorikk som ble fremsatt.

## 7.4 utfordringer ved den norske bosettingsmodellen og veien videre

Det er ingen tvil om at bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag vil være et aktuelt tema fremover. Ser man på verdens konflikter og regimer, er det lite som tyder på at flyktningstrømmene vil avta. Selv om bosettingsbehovet naturlig nok vil variere, vil bosetting av flyktninger fortsatt være en sentral oppgave for kommunene. Selve bosettingsmodellens karakter, basert på kommunal frivillighet, og forhandlinger mellom statlige myndigheter og kommuner om den enkeltes bosetting, har naturlig nok bidratt til at mange har stilt spørsmålsteget ved dens effektivitet. Jeg vil på bakgrunn av mine funn, til sist i oppgaven, reflektere rundt hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes i bosettingsarbeidet.

Det er ingen tvil om at kommunal selvråderett har mange positive aspekter. Lokale aktører vil best kjenne sin kapasitet og sine begrensninger, og vet hva som bidrar til effektive lokale løsninger. I tillegg er kommunal autonomi og selvråderett en verdi i seg selv. Likevel er det et paradoks at norske kommuner kan bestemme om de skal ta imot flyktninger, og hvilke flyktninger som kan bo i kommunen, når staten har tatt dem imot og gitt dem oppholdstillatelse. Flyktninger er mennesker som etter innvilget oppholdstillatelse har de samme rettigheter på lik linje med resten av befolkningen. Da bosetting av flyktninger utgjør en sentral velferdspolitisk oppgave, hvorfor skulle en egnet sentral Østfoldkommune som Halden derfor kunne si nei gjennom flere år. Dansk bosettingsmodell har bidratt til at bosetting har blitt en standardisert oppgave for landets kommuner, og blitt en oppgave på lik linje med andre velferdspolitiske oppgaver. Det kan antagelig stilles spørsmålsteget ved sider av dansk integreringspolitikk, men likevel har deres modell gitt et signal om at dette er en standardoppgave, og kan i hvert fall ikke avgjøres av politikeres eventuelle skepsis til

kulturelt mangfold. Et annet spørsmål er hva slags signal det gir til lokalbefolkningen, og til samfunnet generelt at norsk kommuner kan si nei til bosetting år etter år.

Selv om det er gode grunner for å stille spørsmålstegn ved den kommunale frivilligheten, vil antagelig dette prinsippet bli stående i Norge. Det er heller ikke et stort problem at mange kommuner sier nei til å bosette, de fleste kommuner sier ja. Kanskje gir det også en bedre forutsetning for integrering av flyktninger når politikerne har sagt ja, dette ønsker vi. Det viser seg at utfordringen heller har vært hvorvidt kommunene sier ja til å følge IMDi's anmodning, og faktisk iverksette egne politiske vedtak..

Et spørsmål jeg stiller er om ikke kommunens politiske vedtak burde ha en mer forpliktende karakter. Som Moss er et godt eksempel på, vedtak og faktisk bosetting kan sprike i stor grad. I forhold til dagens praksis vet verken statlige myndigheter hva de kan forvente å oppnå, eller kommunen selv av hvilke finansielle bidrag de vil få. Et politisk forpliktende vedtak kunne dermed gjøre bosettingsarbeidet mer forutsigbart og effektivt for begge parter.

Ifølge informanter i Moss, har ikke kommunen tidligere vært flink nok til å benytte seg av Husbankens støtteordninger. Antagelig ville kommunen vært flinkere til det hvis de viste at de måtte bosette etter egen vedtatt politikk. Gjennom et forpliktende vedtak måtte kommunen lagt strategisk langtidsplaner, noe som igjen kunne føre til en raskere bosetting. I den forbindelse kunne det være interessant å studere hvor forpliktende norsk kommuner oppfatter egne vedtak om bosetting. Det at man gjennom flere år i Moss ikke har bosatt etter vedtak, bortsett fra år 2008, kan tenkes og gjort dette normaliserende. Er det slik at det ikke er så viktig å tilstrebe seg å nå vedtatt politikk på tross av at IMDi har behov?

For Halden sin del utgjorde sekundærtilyttere et problem. Det viser seg at flyktninger vil bo i sentrale strøk, og kommuner generelt på Østlandet vil måtte oppleve et større antall sekundærtilyttere. En studie viser at blant de flyktningene som ble bosatt i 2000 og 2001 i norske kommuner, flyttet om lag halvparten av de bosatte flyktningene, hvor to tredjedeler av dem flyttet til en ny landsdel. Likeså viser statistikk at innvandrerbefolkningens flyttinger er mer sentralisert enn flyttingene til resten av befolkningen. Av de som flytter ut av sitt hjemfylke, flytter en tredjedel til Oslo (Danielsen og Gulbrandsen 2008:13-16). Hovedmotivet for dem som ble undersøkt viste seg å være å flytte til steder der det finnes mange fra samme

opprinnelsesland. Et aspekt som KS påpekte, er at den store sekundærtflyttingen nettopp kan være et resultat av kommuners manglende frivillighet til å bosette. Sannsynligvis er det mange flyktninger som kunne tenke seg bosetting i Halden, med kommunens nærhet til Sverige og Osloregionen. Det at kommunen sier nei til primærbosetting vil derfor kunne føre til at flere velger å flytte dit senere på eget initiativ, og kan dermed gi kommunen økte integreringsmessige utfordringer og kostnader.

I bosettingspolitikken møter man flere prinsipper og verdier, som det virker vanskelig å forene. Å skulle kombinere kommuneautonomi, individets frihet med rask og stabil bosetting virker derfor å være uopnåelig. Som Econ viser til i sin evalueringsrapport om integreringstilskuddets effekt; ”Verken lovpålegg, økonomiske insentiver eller oppfordringer egner seg fullt ut til å ivareta hensynet til kommunal tilpasningsfrihet, demokrati og effektivitet når statlig og kommunal prioritering må koordineres” (Econ 2000:55). Sitatet beskriver godt forholdet mellom statlige myndigheter og lokal politikk i utfordringen med å nå de statlige mål om rask bosetting av flyktninger. Et lovpålegg om bosetting ville sannsynlig spare IMDi for mange ressurser, og man kunne enklere fordelt flyktninger mellom landets kommuner og dermed gjort bosettingen mer effektiv. Samtidig ville et lovpålegg fra statens side fjerne kommunal frihet og svekke lokaldemokratiet. Uansett hvordan den norske bosettingsmodellen skulle bli utformet virker det derfor umulig å skulle kombinere både kommuneautonomi og effektivitet i bosettingsarbeidet.

## Litteraturliste;

Andersen, Svein S. (1997). *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. 2. Opplag. Bergen: Fagbokforlaget.

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

Befolkningsstatistikk. Personer med flyktningbakgrunn. 1. januar 2008 (2009, mai 4) [online].  
-URL: (<http://www.ssb.no/emner/02/01/10/flyktninger/index.html>.)

Beregningsutvalget (2008) Kommunes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2007.

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

Bergstrøm, Gøran & Kristina Boreus (red) (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bosetting av flyktninger 1999 (1998) Halden kommune sakspapirer

Bosetting av flyktninger 2002 (2002). Halden kommune sakspapirer.

Bosetting av flyktninger 2006 (2005). Moss kommune sakspapirer.

Bosetting av flyktninger 2009 (2008) Moss kommune sakspapirer

Brochmann, Grete (2002). "Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet" i

Brochmann, Grete, Tordis Borchgrevink og Jan Rogstad, *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

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

Collier, David (1993). "The comparative method", i Finifter, A.W (red), *Political Science; The state of the Discipline*. Washington D.C.: American Political Association.

- Dahl, Ottar (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2 utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Ragnhild (2008). *Rapport om innvandrere og flyktninger i Moss kommune*. Moss Voksenopplærings og kvalifiseringssenter. Moss kommune.
- Danielsen, Kirsten & Lars Gulbrandsen (2008). *Flytting i nytt land, Flyktninger bosetting og flytting tidlig på 2000. tallet*. Oslo: NOVA Rapport nr 13/2008.
- Djuve, Anne Britt & Hanne Cecilie Pettersen (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner i integreringsprogrammer for flyktninger*. Oslo: Fafo-rapport 234.
- ECON rapport (2000). *Steg mot holdbar bosettingspolitikk. Evaluering av integreringstilskuddet*. Utarbeidet for Kommunal og Regionaldepartementet. Rapport nr.2/2000, Prosjekt nr. 31340.
- Elmore, Richard. (1980). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions" *Political Science Quarterly*. Vol 94/4: 601-616.
- Frendreis, John P (1983). "Explanation of Variation and Detection of Covariation: The Purpose and Logic of Comparative Analysis" *Comparative Political Studies* 16: 255-272.
- Friberg, Jon Horgen & Monica Lund (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo - rapport 544.
- Geddes, Barbara (2003) *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gerring, John (2004). "What is a Case Study and what is it good for?" *American Political Science Review*, 98, 2: 341-354.
- Grønmo, Sigmund (1998). "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen", i Harriet Holter & Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hidle, Knut & Vangstad, Arild (2008). Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk. Kristiansans: Agderforskning. Fou rapport nr 3/2008.
- Hull, Christopher J.& Hjern, Benny (1987). *Helping Small Firms Grow. An Implementation Approach*. London: Croom Helm Ltd.
- Høydahl, Even (2009, april 20). Halden Moss flytting. [e-mail til Kjersti Thorjussen ][online]. Tilgjengelig via e-mail: t\_kjersti@hotmail.com.
- Høydahl, Even & Selboe, Oddveig (2008). *Monitor for sekundærflyttede. Flytting blant flyktninger bosatt i Norge i 1997-2006*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Notat 2008/43.
- Ibenholt, Tone & Oddbjørg Bakli (2009). Bosetting av flyktninger. Oslo: Devoteam davinci.
- IMDI (2006). Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i Versjon 1.
- IMDi (2008). Hvordan går det med integreringen? Årsrapport 2008.
- IMDi (2008b). Faktahefte om innvandrere og integrering.
- Kavli, Hanne, Anniken Hagelund og Magne Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34
- Karijord, Margrethe (2007) Integreringspolitikk i praksis. Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksetting av integreringspolitikk. Masteroppgave i statsvitenskap. Tromsø: Det samfunnsvitenskaplige fakultet, universitetet i Tromsø.
- Kjellberg, Francesco (1991). ”Kommunal selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene?”. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*. Vol 7/1, ss 45-63.
- Kjellberg, Francisco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk- en innføring*. Oslo: Tano.
- Kommunedata, statistisk sentralbyrå (2009, mars 11) [online]. URL: <http://www.ssb.no/kommuner/>
- Kryvi D. Maren (2008). *Bosetting av flyktninger En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten og Lørenskog kommune*. Masteroppgave i statsvitenskap. Oslo: Det samfunnsvitenskaplige fakultet, universitetet i Oslo



Lane, Jan Erik (2000). *The public sector; Concepts, Models and Approaches*. 3. utgave  
London: Sage.

Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method" *American Political Science Review*, Vol.65:682-693.

Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne flyktninger (introduksjonsloven) (2009, mars 11) [online]. URL: <http://www.lovdata.no/all/hl-20030704-080.html>

Mathisen C. Werner (1997). Diskursanalyse for statsvitere; Hva, hvorfor og hvordan. Forskningsnotat 1/97 UiO: Institutt for statsvitenskap.

Offerdal, Audun (2002). "Iverksettingsteori- resultatene blir sjeldent som planlagt, og det kan være en fordel?" i Harald Baldersheim & Lawrence E Rose, *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2.Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Perduco (2008). Kommuneundersøkelsen høsten 2008.

Pressman, Jeffrey L. Og Aaron Wildavsky (1973). Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press.

Ringdal, Kristen (2007). Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.

Rubin, Herbert J. & Irene Rubin (2005). *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. 2.utgave. Thousand Oaks: Sage Publications.

Rundskriv H-20/05: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Kommunal og Regionaldepartementet.

Samarbeidsavtale mellom Arbeids og inkluderingsdepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene. (2007). Oslo.

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

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

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

Stortingsmelding nr 61 (1989-1990). Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger. Kommunaldepartementet.

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

Stortingsproposisjon nr 1 (2008 -2009). Arbeids og inkluderingsdepartementet

Telemarksforskning- Bø (2006). Evaluering av integreringstilskuddet. Flyktingenes rammetilskudd.

Thagaard, Tove (2003). Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. 2 utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn (1975). "The policy implementation process: A conceptual framework" *Administration and society*. Vol 6/4 ss 445-488.

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. London: Sage. Applied Social Research Methods Series.

## Vedlegg 1 Informanter

**KS**, intervjuet 25. november 2008

**IMDi**, intervjuet 19.mars 2008

### **Moss**

**Rådmann**, intervjuet 17. april 2009

**Ordfører (AP)**, intervjuet 1.desember 2008

**SV politiker**, intervjuet 29. oktober 2008

**Venstre politiker**, intervjuet 16.oktober 2008

**Høyre politiker**, intervjuet 15.oktober 2008

**FrP politiker**, intervjuet 30. oktober 2008

**Flyktningkoordinator**, intervjuet 30. oktober 2008

**Leder av Moss voksenopplæring og kvalifiseringscenter**, intervjuet per telefon 10. mars 2009

### **Halden**

**Kommunalsjef innenfor helse og omsorg**, intervjuet 4. desember 2008.

**Sosialsjefen**, intervjuet 22. oktober 2008

**Flyktningkoordinator**, intervjuet per e-post 19.mars 2009

**Ordfører (Ap)**, intervjuet 22.oktober 2008

**SV politiker**, intervjuet 12. november 2008

**KrF politiker**, intervjuet 19.novemer 2008

**Venstre politiker**, intervjuet per telefon 10. november 2008

**FrP politiker**, intervjuet 22.oktober 2008

**Rektor ved voksenopplæringen**, intervjuet 25.november 2008

## **Møter**

### **Halden**

Møte mellom Halden kommune og IMDi, 31. oktober 2008

Møte med hovedutvalget for helse og sosial, 19. november 2008

Kommunestyremøte, 18. desember 2008

### **Moss**

Møte mellom Moss kommune og IMDi, 20. oktober 2008

Bystyremøte, 8.desember 2008

## Vedlegg 2 - Intervjuguide

### **Eksempel på spørsmål operasjonalisert i forhold til iverksettingsmodellen**

#### **Prosesen i forkant**

Hvilke aktører er involvert etter at kommunen har mottatt anmodningsbrev?

Hvilke faktorer avgjør hvor mange som blir bosatt i kommunen hvert år?

Knytter dere spesielle kriterier til bosettingen?

Har rådmannens innstillinger samsvart med kommunens vedtak?

Hvorfor har saken ikke blitt tatt opp til politisk behandling?

#### **Politiske standarder og mål**

Kjenner du til statens målsettinger med bosettingsarbeidet?

Er introduksjonsloven klar på hvilke elementer den skal inneholde?

Har kommunen mål for sitt integreringsarbeid?

#### **Økonomiske tilskudd**

Dekker integreringstilskuddet kommunens økonomiske kostnader ved bosetting?

Blir integreringstilskuddet øremerket integreringsmessige formål i kommunen?

Hvilken betydning har integreringstilskuddet for kommunens vedtak?

#### **Kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivåer**

Hvordan opplever du kommunens dialog med IMDi?

Har kommunen deltatt på møter med KS?

Er det noe statlige myndigheter kunne gjort annerledes bosettingsarbeidet?

Har du kjennskap til kommunens bosettings og integreringsarbeid?

Hvordan er kommunikasjonen mellom administrasjon og politikere?

### **Trekk ved iverksettingsenhetene**

Hvordan er flyktningtjenesten organisert?

Fungerer organiseringen?

Fungerer ansvarsforhold?

Har enheten tilstrekkelige ressurser?

Hvor mange ansatte?

### **Økonomiske og sosiale forhold i kommunen**

Har kommunens generelle økonomi betydning for bosettingen?

Hvordan er arbeidsmarkedet i kommunen?

Får kommunen tak i praksisplasser?

Hvordan er boligsituasjonen i kommunen?

Hva gjør kommunen for å skaffe boliger?

Benytter kommunen seg av husbankens støtteordninger?

Hvilken betydning har sekundærtilflyttere?

### **Kommunens erfaring**

Statens mål er at deltagerne skal være økonomisk selvhjulpne etter fem år, stemmer dette i forhold til deres erfaringer?

Hvilken erfaring har kommunen med integreringsarbeidet?

### **Politisk klima**

Hvilken betydning har den politiske sammensetningen for bosettingsspørsmålet?

Hva har preget diskusjonen rundt vedtak om bosetting?

