

Bosetting av flyktninger

*En komparativ studie av to kommuner i
Finnmark*

Trygg Seljevold Methi



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2014

Bosetting av flyktninger

En komparativ studie av to kommuner i Finnmark

© Trygg Seljevold Methi

2014

Bosetting av flyktninger

Trygg Seljevold Methi

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Siden 2009 har det vært en økning i antallet flyktninger som venter på bosettingsplass i norske kommuner. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for kommunene, og temaet for oppgaven er den kommunale behandlingen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) årlige anmodning om å bosette et bestemt antall flyktninger.

Vadsø og Sør-Varanger er to kommuner som begge har lang erfaring med å bosette flyktninger. Kommunene har likevel en ulik bosettingshistorikk. Vadsø har siden begynnelsen av 2000-tallet bosatt et høyt antall flyktninger i forhold til kommunens folketall. Sør-Varanger bosetter i all hovedsak i samsvar med IMDis anmodninger. Oppgaven undersøker Vadsø og Sør-Varangers behandling av bosettingsanmodningen i perioden 2003–2013 og har følgende problemstilling:

Hvilke faktorer kan forklare Vadsø og Sør-Varangers ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger?

Problemstillingen belyses av iverksettingsteori og det undersøkes hvordan faktorer som statlige ressurser, kommuneøkonomi, trekk ved iverksettingsenhetene, det lokale arbeidsmarkedet, boligsituasjonen og lokale erfaringer påvirker kommunenes behandling av anmodningen.

Et sentralt funn er at bosettingen representerer et betydningsfullt bidrag til kommuneøkonomien i Vadsø. Samtidig er lokale erfaringer i form av integreringsresultater og trekk ved iverksettingsenhetene viktige faktorer bak det økonomiske resultatet.

I Sør-Varanger har det nasjonale bosettingsansvaret blitt vektlagt i hele perioden mellom 2003 og 2013. Likevel har det lokale boligmarkedet, trekk ved iverksettingsenhetene og kommuneøkonomien gitt kommunen utfordringer i bosettingsarbeidet.

Forord

Denne oppgaven kunne aldri vært skrevet uten velvillige informanter i Sør-Varanger og Vadsø. Jeg vil derfor takke alle informantene for at de har gitt av sin tid og stilt til intervju. Jeg vil rette en spesiell takk til dem som også har hjulpet meg med tilgang til saksdokumenter og annen verdifull informasjon.

Takk til veileder Anton Steen for inspirasjon og gode innspill gjennom hele arbeidsprosessen.

Videre vil jeg takke Integrerings- og mangfoldsdirektoratet for nyttig hjelp underveis i prosjektet.

Takk til familie og venner for all støtte og hjelp i forbindelse med oppgaven. En spesiell takk til mor, far og søsken, Solveig Methi og Liv Veum Seljevold.

Sist, men ikke minst: Takk til mine medstudenter på masterprogrammet i statsvitenskap for to flotte år på Universitetet i Oslo.

Oslo, 19.05.2014

Trygg Seljevold Methi

Antall ord: 33 149

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	1
2.	Teori.....	7
2.1	Iverksetting.....	7
2.1.1	Iverksettingsbegrepet i oppgaven.....	9
2.2	Iverksetting som forskningsfelt.....	9
2.3	Ovenfra-ned.....	10
2.3.1	Van Meter og Van Horn: Skrittvis endringer.....	11
2.4	Nedenfra-opp.....	11
2.4.1	Elmore: Tiltaket må løse lokale problemer.....	12
2.4.2	Barrett og Fudge: Enighet om verdier og mål.....	12
2.5	Opgavens iverksettingsmodell.....	13
2.6	Variabler.....	14
2.6.1	Avhengig variabel.....	14
2.6.2	Uavhengige variabler.....	15
2.7	Forventninger til funn.....	19
3.	Metode.....	21
3.1	Valg av forskningsstrategi.....	21
3.1.1	Valg av kommuner.....	22
3.2	Datagrunnlag.....	25
3.2.1	Intervju.....	25
3.2.2	Dokumenter.....	26
3.3	Betraktninger over datamaterialets kvalitet.....	27
4.	Bakgrunn og nasjonal kontekst.....	30
4.1	Historisk tilbakeblikk 1970–2013.....	30
4.2	Dagens bosettingsmodell.....	32
4.2.1	Målsetninger i bosettingspolitikken.....	33
4.2.2	Økonomiske virkemidler i bosettingsarbeidet.....	34
4.2.3	Kommunale plikter i bosettingsarbeidet.....	35
4.3	Forholdet stat–kommune i bosettingspolitikken.....	36
4.3.1	Bosettingsordninger i Sverige og Danmark.....	39

5.	Empiriske funn	40
5.1	Bosetting i Vadsø og Sør-Varanger	40
5.1.1	Politiske vedtak og faktisk bosetting i Vadsø kommune	40
5.1.2	Politiske vedtak og faktisk bosetting i Sør-Varanger kommune.....	43
5.2	Hva påvirker kommunenes håndtering av IMDis anmodning?.....	44
5.2.1	Politiske standarder og mål	44
5.2.2	Statlige ressurser	46
5.2.3	Kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivå	49
5.2.4	Kommuneøkonomi.....	55
5.2.5	Strukturelle forhold	58
5.2.6	Trekk ved iverksettingsenhetene	64
5.2.7	Lokale erfaringer	67
5.2.8	Debatten i kommunestyret	70
6.	Analyse.....	75
6.1	Hva forklarer kommunenes handlingsvilje?	75
6.1.1	Hva kan forklare Vadsøs handlingsvilje?.....	75
6.1.2	Hva kan forklare Sør-Varangers handlingsvilje?	78
6.1.3	Hva kan ikke forklare kommunenes ulike handlingsvilje?	80
6.1.4	Hva kan forklare kommunenes ulike handlingsvilje?	82
6.1.5	Hva forklarer teorien?	86
7.	Konklusjon	91
7.1	De viktigste funnene.....	91
7.2	Betraktninger rundt forskningsopplegget.....	93
7.3	Utfordringer i den norske bosettingsmodellen og veien videre	94
	Register.....	97
	Litteraturliste	98
	Vedlegg 1: Oversikt over informanter.....	106
	Vedlegg 2: Intervjuguide.....	107

Figurer og tabeller

Figurer:

Figur 1.1 Antall asylsøkere til Norge i perioden 1999–2013	2
Figur 2.1 Modell av iverksettelsesprosessen	13
Figur 5.1 Bosetting av flyktninger i Vadsø i perioden 1987–2002 (inkludert familiegjenforente)	41
Figur 5.2 Netto inntekter/utgifter for flyktningsenheten i Vadsø i perioden 1995–2012	55

Tabeller:

Tabell 2.1 Politikktutformingens faser	8
Tabell 3.1 Oversikt over nøkkeltall for Vadsø og Sør-Varanger	24
Tabell 4.1 Oversikt over integreringstilskuddet	34
Tabell 4.2 Oversikt over årlige anmodninger, vedtak og bosetting i kommunene og antall bosettingsklare i mottak	38
Tabell 5.1 Anmodninger, vedtak og bosetting i Vadsø (unntatt familiegjenforente)	40
Tabell 5.2 Anmodninger, vedtak og bosetting i Sør-Varanger (unntatt familiegjenforente)	43
Tabell 5.3 Andel av flyktingene som fortsatt bodde i Vadsø fem år etter bosetting	59
Tabell 5.4 Andel av flyktingene som fortsatt bodde i Sør-Varanger fem år etter bosetting ..	63
Tabell 5.5 Valgresultater Vadsø 2003–2013	71
Tabell 5.6 Valgresultater Sør-Varanger 2003–2013	73

1. Innledning

Tema

Temaet for denne oppgaven er den kommunale behandlingen av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) årlige anmodning om å bosette et bestemt antall flyktninger¹. En innvilget oppholdstillatelse i Norge innebærer en rett til inkludering i velferdsstaten, og dermed også en rett til bosetting i en kommune (Steen 2009:323). Samtidig understreker staten at kommunalt selvstyre og handlefrihet er et grunnleggende prinsipp som også gjelder for flyktning- og innvandringsfeltet (Steen 2009:291, Meld. St. 17 (1996-1997:90)). Saken avgjøres derfor ofte i kommunestyret etter at administrasjonen har laget en innstilling på bakgrunn av innspill fra berørte fagmiljøer. I denne oppgaven er det faktorene som kan forklare de kommunale vedtakene, som står i sentrum.

Vadsø og Sør-Varanger er to finmarkskommuner som har lang erfaring med å bosette flyktninger. Kommunene har allikevel en ulik bosettingshistorikk. Vadsø har siden begynnelsen av 2000-tallet bosatt et stort antall flyktninger i forhold til kommunens innbyggertall og statens behov, som var noen av grunnene til at kommunen mottok IMDi bosettingspris i 2008 (IMDi 2008a)². I 2013 ble kommunen anmodet om å bosette 90 flyktninger, et omfang som er på linje med større byer som Sandnes, Bodø og Fredrikstad (IMDi 2013a). Sør-Varanger bosetter i all hovedsak i samsvar med IMDi anmodninger. Imidlertid har kommunen enkelte år valgt å bosette færre enn anmodningen tilsier, og det har også vært utfordrende for kommunen å bosette i samsvar med egne vedtak. Sør-Varanger bosetter dermed færre flyktninger enn Vadsø. Hovedformålet med studien er å undersøke nærmere hvilke faktorer som kan forklare forskjellen mellom kommunene.

Videre vil jeg presentere oppgavens problemstilling. Deretter vil jeg si noe om hvorfor en slik studie bør gjennomføres før jeg gir en kort introduksjon av teorien og metoden som er benyttet for å besvare problemstillingen. Jeg vil videre gjøre rede for begrepsbruk og hvordan oppgaven er avgrenset med tanke på tema og tidsperspektiv. Kapittelet avsluttes med en gjennomgang av tidligere forskning og oppgavens videre struktur.

¹ IMDi er ansvarlig for å iverksette politikken rundt bosetting av flyktninger i Norge. Se Kapittel 4.2 for en nærmere redegjørelse av hvordan den norske bosettingspolitikken er utformet.

² Kriteriene for nominasjon til bosettingsprisen omfatter blant annet: antall bosatte, jevn bosetting utover året og resultater i introduksjonsprogrammet mht overgang til videre utdanning og arbeid (IMDi 2014a).

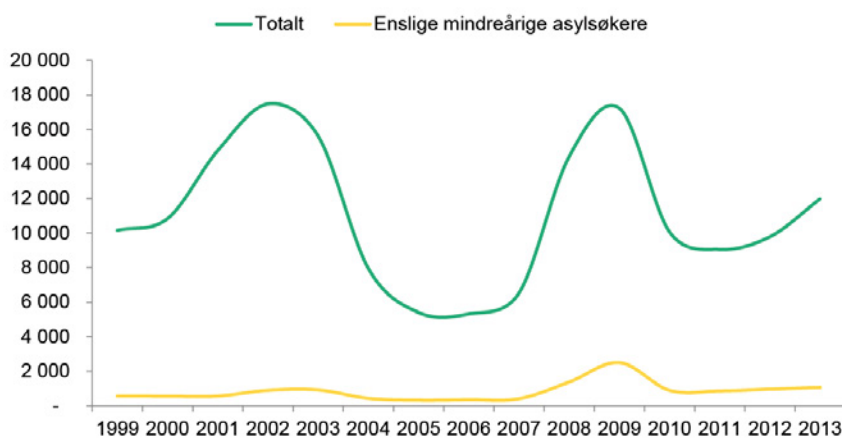
Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg undersøke hvilke faktorer som kan forklare Vadsø og Sør-Varangers ulike håndtering av den statlige bosettingsanmodningen. Oppgavens problemstilling blir derfor:

Hvilke faktorer kan forklare Vadsø og Sør-Varangers ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger?

Sannsynligvis er det mange forhold som kan forklare kommunenes handlingsvilje, men ettersom bosettingsaktiviteten over lengre tid har bidratt med inntekter til Vadsø kommune, vil jeg undersøke de økonomiske forholdene i kommunene nærmere (Dagbladet 2002, Steen 2009:343–344). Jeg vil også undersøke betydningen av statlige ressurser, organiseringen av bosettingsarbeidet i kommunene, debatten i kommunestyret, kommunenes tidligere erfaring med bosetting, kommunenes forråd av ledige boliger og hvordan det lokale arbeidsmarkedet virker inn på beslutningene. Bruken av ordet «handlingsvilje» i problemstillingen refererer til to komponenter: Den første viser til hva kommunen har vedtatt politisk og i hvilken grad vedtakene samsvarer med IMDis anmodninger. Den andre komponenten viser til hvor mange flyktninger kommunen faktisk har bosatt, antallet bosettinger kan både være et uttrykk for kommunens vilje til å bosette utover IMDis anmodning eller kommunens manglende evne til å etterkomme egne vedtak. Til sammen utgjør disse komponentene den kommunale handlingsviljen.

Aktualisering av oppgaven



Figur 1.1 Antall asylsøkere til Norge i perioden 1999–2013

Kilde: UDI 2014

Fra utgangen av 2009 til utgangen av 2013 har antall bosettingsklare i norske asylmottak økt fra 1407 til 5443 (IMDi 2011a:5, IMDi 2014b:8). Årsaken til økningen kan ikke bare tilskrives økt asyltilstrømning, men også raskere og jevnere vedtaksproduksjon fra Utlendingsdirektoratet (UDI) (IMDi 2013b, IMDi 2014b:8). Lang ventetid fra en flyktning får vedtak om opphold til bosetting skjer i en kommune, medfører store menneskelige og økonomiske kostnader. For flyktningene er ventetiden på mottakene en utsettelse av starten på det nye livet i Norge, og for staten innebærer det betydelige kostnader at flyktningene oppholder seg lenge i mottak før de blir bosatt (Meld. St. 6 (2012-13:97)).

Hvilke faktorer som kan forklare kommunenes beslutning om å bosette flyktninger, er derfor meget relevant å studere. De siste årene har det blitt gjort en rekke studier av bosetting i norske kommuner, men mange av dem har konsentrert seg om kommuner på Østlandet. Det er gjort få studier av bosetting i distriktskommuner, og det finnes ingen studier av bosetting i finnmarkskommuner³. Denne undersøkelsen av to kommuner i Finnmark er dessuten relevant ettersom IMDi Nord hadde den høyeste måloppnåelsen av IMDis regionkontorer med tanke på fremskaffelse av bosettingsplasser i 2013 (IMDi 2014b:3)⁴.

Teori

Så lenge bosettingspolitikken er basert på kommunalt selvstyre vil det føre til lokale variasjoner i hvordan kommunene forholder seg til den statlige politikken. For å belyse problemstillingen brukes derfor iverksettingsteori. Iverksettingsteori er en betegnelse på flere teorier med ulikt perspektiv som retter søkelyset på hva som skjer etter at et politisk vedtak er fattet, og det er fastlagt politikk på et samfunnsområde. En kan gruppere de ulike teoriene i to hovedperspektiver; *ovenfra-ned* og *nedenfra-opp*, som setter ulike betingelser for hva som skal til for at gjennomføringen av et tiltak skal bli vellykket (Offerdal 2005:253–266). Ved å anvende en videreutviklet utgave av Van Meter og Van Horns (1975) iverksettingsmodell som kombinerer elementer fra *ovenfra-ned* og *nedenfra-opp-tilnærmingen* vil jeg undersøke hvordan Vadsø og Sør-Varanger forholder seg til det statlige målet om å bosette flyktninger med oppholdstillatelse.

³ Steen (2009) har blant annet undersøkt distriktskommuners beveggrunner for å bosette flyktninger.

⁴ IMDi Nord består av Nordland, Troms og Finnmark.

Metode

Denne studien er et komparativ casestudie. Forskningsmetoden som brukes er *forskjellsmetoden* (Most-similar system design) som tar utgangspunkt i to like enheter som er ulike på avhengig variabel. Selv om det er enkelte forskjeller mellom Vadsø og Sør-Varanger egner de seg godt for sammenlikning⁵. For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført 13 intervjuer av lokalpolitikere og ansatte i administrasjonen i kommunene og en rådgiver i IMDi Nord. Relevante dokumenter og videoopptak er benyttet i tillegg.

Begrepsbruk og avgrensning av oppgaven

I denne oppgaven viser begrepet *flyktning* til personer som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av en asylsøknad, og overføringsflyktninger som kommer direkte fra transitland til bosettingskommunen (IMDi 2009:3).

Oppgaven er tematisk avgrenset til flyktninger som blir bosatt etter avtale mellom IMDi og en kommune. I tillegg til denne gruppen mottar kommunen tre flyktninggrupper som ikke er en del av den årlige bosettingsanmodningen. Enhver person med lovlig opphold har anledning til å bosette seg i en norsk kommune dersom vedkommende er økonomisk selvhjulpen. De som bosetter seg på denne måten har imidlertid ikke rett på introduksjonsprogram i kommunen de bosetter seg i, og erfaringsmessig velger under 10 prosent av flyktningene denne løsningen (BLD 2011:4).

Kommunene kan også motta familiegjenforente som får oppholdstillatelse på bakgrunn av tilknytning til personer med lovlig opphold (IMDi 2009:4). Den siste gruppen er sekundærflyttere som er flyktninger som har flyttet fra sin opprinnelige bosettingskommune (Andreassen 2013:8–9). Selv om disse gruppene ikke omfattes direkte av oppgavens problemstilling, er det mulig at de kan ha en innvirkning på kommunens handlingsvilje.

Oppgaven undersøker kommunenes håndtering av den årlige bosettingsanmodningen i perioden 2003–2013. Det er to grunner til at dette tidsperspektivet er valgt. For det første er det nødvendig å gjennomføre en dypgående studie for å få et fullgodt bilde av hvordan kommunene forholder seg til den årlige bosettingsanmodningen. Et videre tidsperspektiv ville redusert min mulighet til å studere kommunene i dybden. Det ville også blitt utfordrende å rekruttere informanter ettersom nærmere halvparten av kommunepolitikerne gir seg etter en

⁵ Valg av kommuner blir nærmere redegjort for i kapittel 3.

periode i kommunestyret (Hagen og Sørensen 2006:159). Et tidsperspektiv på 10 år gjør det mulig å undersøke utviklingen i kommunenes handlingsvilje over lengre tid, og hvilke faktorer som kan forklare endringer i perioden.

Tidligere forskning

Det har etter hvert blitt utført en del forskning om bosetting av flyktninger i norske kommuner. På Universitetet i Oslo har det vært skrevet flere masteroppgaver om emnet. I likhet med denne oppgaven har dette vært komparative sammenlikninger av to kommuner, men oppgavene har tatt for seg kommuner på Østlandet⁶. Det har også vært skrevet oppgaver om diskursen rundt bosetting i norske kommuner⁷. Min oppgave bygger videre på disse arbeidene, men jeg tilfører også nye temaer som jeg mener er relevante for studien.

I 2006 gjennomførte Friberg og Lund en undersøkelse blant flyktningansvarlige i 56 kommuner som hadde bosatt færre enn anmodet fra IMDi. 20 prosent av informantene svarte at boligmangel var en grunn til lavere bosetting. Andre forhold som ble fremhevet, var manglende kapasitet i det kommunale tjenestetilbudet, og at kommunene ikke greide å skaffe nok flyktninger som ville bo i kommunen. Sistnevnte gjaldt i stor grad utkantkommuner eller kommuner langt mot nord (Friberg og Lund 2006:51).

Hjelmbrekke, Lie, Thorstensen og Aastvedt kom til den samme konklusjonen om boliger da de i 2009 gjennomførte en spørreundersøkelse blant økonomi- og flyktningansvarlige i et utvalg kommuner som hadde bosatt færre enn IMDis anmodning. Her svarte 80 prosent at mangel på boliger førte til at kommunen bosatte færre enn anmodet. De fant også at mangel på tiltaksplasser/arbeidspraksis, personalmangel og politiske årsaker hadde betydning (Hjelmbrekke, Lie, Thorstensen og Aastvedt 2009:34).

Steen (2009) undersøkte i en kvantitativ studie hvordan strukturelle og politiske forhold påvirket bosettingen av flyktninger i perioden 1999–2007. Han fant at god kommuneøkonomi hadde en positiv effekt på beslutninger om bosetting, men at effekten varierte sterkt fra år til år. Høy arbeidsledighet hadde en lik effekt, noe som kunne henge sammen med at bosetting ble sett på som en mulighet til å skape ny sysselsetting i kommunene i år med økende ledighet. Steen fant også at andelen ikke-vestlige innvandrere i kommunen hadde en negativ innvirkning på vedtakene i hele perioden, noe som kunne tyde på at høy innvandrерandel ble

⁶ Se: Eide 2012, Fjellbekk 2010, Kryvi 2008, Stenersen 2010 og Torjussen 2009.

⁷ Se: Shakar 2009 og Wilskow 2010.

vurdert som problematisk. Partienes styrke og ulike koalisjoner i kommunestyrene hadde også betydning. Spesielt hadde Fremskrittspartiets styrke i kommunestyrene en klar negativ effekt på bosettingsvedtakene. Det viktigste funnet var imidlertid at statlige tilskudd hadde en sterk positiv effekt i hele perioden, også når det ble kontrollert for forholdene over.

I IMDis undersøkelse blant kommuneledere (heretter omtalt som kommunelederundersøkelsen) for 2012 oppgav 71 prosent av lederne at manglende boligkapasitet gjorde det vanskelig å bosette flyktninger⁸. Andre hindre som ble fremhevet, var kapasiteten i det lokale arbeidsmarkedet (45 prosent av de spurte), kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet (44 prosent), og størrelsen på de statlige tilskuddsordningene (29 prosent) (Comte 2012:19).

I 2013 evaluerte NTNU Samfunnsforskning tidsbruken i bosettingsarbeidet på vegne av KS. Forskerne fant at kommunene ofte forholder seg til et stabilt vedtakstall, uavhengig av anmodninger og ankomsttall. I tilfellene der kommunene avslo anmodninger eller bosatte færre enn anmodet, begrunnet de det ofte med boligmangel. Manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger foregående år og et høyt antall familieinnvandring var andre forhold som påvirket antallet bosatte, men dette hadde mindre betydning enn bolig mangelen (Thorshaug, Paulsen og Berg 2013:9).

Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil det teoretiske rammeverket som benyttes i oppgaven, bli presentert. Her vil også iverksettingsmodellen som analysen bygger på, bli beskrevet. I kapittel 3 vil det bli redegjort for forskningsdesign, valg av kommuner og metodiske valg. Kapittel 4 beskriver bakgrunnen for dagens bosettingspolitikk, og hvordan den er utformet i dag. I kapittel 5 presenteres de empiriske funnene i oppgaven. Kommunene vil bli presentert parallelt på bakgrunn av iverksettingsmodellen som blir presentert i kapittel 2. I kapittel 6 vil funnene fra kapittel 5 bli analysert. Jeg vil her legge vekt på hva som forklarer den enkelte kommunes behandling av anmodningene og kommentere fellestrekk og ulikheter mellom dem. Til sist vil funnene bli drøftet opp mot de teoretiske perspektivene som presenteres i kapittel 2. Oppgaven blir avsluttet med en konklusjon i kapittel 7 hvor de viktigste funnene blir oppsummert.

⁸ I begrepet kommuneledere inngår ordførere, rådmenn, stabs- og økonomisjefer (Comte 2012:4).

2. Teori

For å belyse handlingsviljen i Vadsø og Sør-Varanger er det nødvendig å undersøke nærmere hva som skjer fra et politisk vedtak er fattet på sentralt nivå til det blir gjennomført (Offerdal 2005:253). Både statlige styringsvirkemidler og forhold i lokalsamfunnet vil kunne ha betydning for hvordan bosettingspolitikken blir gjennomført i kommunene, og i denne oppgaven blir iverksettingsteori benyttet til å belyse gjennomføringen. *Iverksettingsteori* er en samlebetegnelse på teorier med ulike perspektiver på hvordan offentlige vedtak blir gjennomført, og hva som kjennetegner en vellykket iverksetting av tiltaket. Det er vanlig å dele teoriene inn i to hovedretninger: *ovenfra-ned* der en søker å forstå hva som bidrar til en effektiv offentlig styring, og *nedenfra-opp* der en søker å forstå hva som betinger praktisk tilpassede resultater av et offentlig tiltak (Kjellberg og Reitan 1995:162).

I dette kapittelet vil jeg først klargjøre hvordan iverksettingsbegrepet blir brukt i oppgaven og deretter beskrive utviklingen av iverksetting som forskningsfelt. Deretter vil de to perspektivene bli beskrevet generelt, med spesiell vekt på de teoretiske bidragene som anvendes i oppgaven. Til sist vil en tilpasset utgave av iverksettingsmodellen til Van Meter og Van Horn bli presentert. Denne modellen vil bli benyttet for å undersøke handlingsviljen i kommunene med variabler som dekker begge perspektiver. Avslutningsvis vil jeg utlede teoretiske forventninger til oppgaven.

2.1 Iverksetting

I ordboken defineres «å iverksette» som å «å begynne, gjøre alvor av, sette ut i livet, fullbyrde, gjennomføre og virkeliggjøre» (Kunnskapsforlaget 2014). Begrepet «iverksetting» fremstår altså noe uklart. En klarere presisering av begrepets innhold er derfor nødvendig. I forbindelse med iverksettingen av et tiltak viser Lane til at det kan skilles mellom å *gjennomføre* og å *virkeliggjøre* tiltaket. (Lane 2000:97–98). Forskjellen mellom gjennomføring og virkeliggjøring kan illustreres av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Politikktutformingens faser

Fase 1: Politikktutforming (Utredning og høringsrunde).
Fase 2: Beslutning om tiltak (Vedtak i Stortinget).
Fase 3: Spesifisering av tiltak sentralt nivå (Statlig utforming av retningslinjer og forskrifter).
Fase 4: Spesifisering av tiltak lokalt nivå (Tiltaket innarbeides i kommuneplanen).
Fase 5: Realisering lokalt (Tiltaket blir gjennomført på kommunenivå).
Fase 6: Resultater av tiltaket (Virkeliggjøring av tiltaket).
Fase 7: Tilbakeføring av erfaringer.

Kilde: Kjellberg og Reitan 1995:134

Fase 1–3 kan omtales som vedtaksfasen. Etter en utredning og en høringsrunde vil et vedtak bli fattet i Stortinget før sentrale forskrifter som lokaladministrasjonen skal forholde seg til, blir utformet. De påfølgende fasene 4–6 omhandler gjennomføringen på kommunenivået. I den fjerde fasen vil kommunene utarbeide egne planer for tiltaket og dets tilpasning til annen virksomhet. I den femte fasen har aktører på lokalt nivå fått ansvaret for gjennomføring av tiltaket. At en kommune bosetter det antallet flyktninger som IMDi anmoder om, kan i denne sammenhengen betraktes som en korrekt gjennomføring av politikken. En korrekt gjennomført politikk er allikevel ingen garanti for at den blir virkeliggjort i en større sammenheng (Lane 2000:98). Når tiltaket er igangsatt, er det etter hvert mulig å registrere resultater av det. En virkeliggjøring av tiltaket tilsier dermed ikke bare at flyktningen er bosatt. Begrepet virkeliggjøring omhandler også resultatene som tiltaket fører med seg, som at flyktningen blir integrert i lokalsamfunnet, og at lokalsamfunnet opplever bosetting av flyktninger som et positivt bidrag⁹.

I den faglige debatten rundt iverksettingsstudier har dette skillet mellom gjennomføring og virkeliggjøring vært et sentralt element (Kjellberg og Reitan 1995:135–136). I ovenfraned-tilnærmingen oppfattes iverksettingsprosessen som en prosess med en begynnelse (det formelle vedtaket) og et sluttunkt (realiseringen lokalt). Tilnærmingen distanserer seg i stor grad fra evalueringsstudier ved at samsvaret mellom sentrale vedtak og den lokale gjennomføringen står i sentrum. I nedenfra-opp-tilnærmingen legges det opp til et videre

⁹ I NOU 2011:14 defineres integrering slik: «Integrering handler om: kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår, sosial mobilitet, innflytelse i demokratiske prosesser, deltakelse i sivilsamfunn, tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier. Resultatet langs disse dimensjonene avgjør hvor vellykket integreringen er.» (NOU 2011:14: 28).

perspektiv der vurderingen av resultatene av tiltaket også hører med (Kjellberg og Reitan 1995:161–162).

2.1.1 Iverksettingsbegrepet i oppgaven

I min undersøkelse av handlingsviljen i kommunene er det fasene 4–7 som står i sentrum. I fase 4 mottar kommunen den årlige bosettingsanmodningen og på bakgrunn av en innstilling fra administrasjonen vil kommunestyret fatte et vedtak. Etter hvert vil de lokale resultatene av tiltaket bli synlig, noe som kan få betydning neste gang en anmodning skal behandles. De øvrige fasene vil bli beskrevet i kapittel 4 *Bakgrunn og nasjonal kontekst* hvor jeg viser hvordan den nasjonale bosettingspolitikken har utviklet seg fra 1970 og frem til dagens bosettingsmodell ble lansert i 2002.

I likhet med Lane vil jeg i denne oppgaven se iverksetting som en gjennomføring og virkeliggjøring av politiske ønsker og mål (Lane 2000:98). I tråd med oppgavens problemstilling forstår jeg gjennomføring som at kommunene bosetter i samsvar med IMDis anmodning. Virkeliggjøring blir i denne sammenhengen at kommunen greier å integrere flyktingene, og at bosettingen løser lokale problemer. I de påfølgende kapitlene vil betegnelsen *iverksetter* vise til lokalpolitikere og ansatte i kommuneadministrasjonen.

2.2 Iverksetting som forskningsfelt

Iverksettingsstudier oppstod på 1970-tallet, og ble raskt en viktig del i studiet av offentlig politikk. En viktig årsak til at teoriretningen oppstod var det økende omfanget av offentlig virksomhet i flere land som tvang frem et behov for kunnskap om hvordan offentlige tiltak ble gjennomført, og hvilke resultater som ble oppnådd. Også kritikken mot velferdsstaten som vokste frem i den samme perioden, bidro til å skjerpe interessen for gjennomføringen av offentlige tiltak (Kjellberg og Reitan 1995:138).

Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky regnes av flere som pionerer innenfor iverksettingsteori (Hill og Hupe 2009:44, Kjellberg og Reitan 1995:139). I boken «Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland» undersøkte de iverksettingen av et føderalt program for økonomisk utvikling i Oakland og kom frem til at de ønskede resultatene av programmet uteble (Pressman og Wildavsky 1973).

Etter hvert kom det flere bidrag hvor sentral styring ble sett på som en forutsetning for en vellykket iverksettingsprosess. Flere av disse bidragene hadde et felles ønske om å utvikle generaliserbare råd til politiske beslutningstakere, og denne tilnærmingen til iverksettingsstudier ble etter hvert kjent som ovenfra-ned perspektivet (Matland 1995:147, Offerdal 2005:259). Foruten bidraget til Pressman og Wildavsky kan bidragene til Van Meter og Van Horn (1975) og Sabatier og Mazmanian (1980) også nevnes.

Nedenfra-opp-tilnærmingen vokste frem som en reaksjon på styringsiveren og styringsoptimismen som kjennetegner ovenfra-ned-tilnærmingen (Offerdal 2005:262). Blant sentrale bidragsytere innenfor dette perspektivet kan Elmore (1980), Lipsky (1980), Barrett og Fudge (1981), Hjern og Hull (1982), samt Barrett og Hill (1984) nevnes.

Ifølge Offerdal har antallet iverksettingsstudier avtatt siden midten av 1980-tallet, men på tross av dette påpeker han at det er fortsatt en viktig del av studiet av offentlig politikk. Fenomenene som iverksettingsstudiene konsentrerte seg om, har i stedet blitt en del av andre begreper som *evaluering, læring, politikk og administrasjon* (Offerdal 2005:254).

2.3 Ovenfra-ned

Ovenfra-ned-tilnærmingen forutsetter et klart skille mellom politikk og forvaltning. Det innebærer at forvaltningens oppgave er å utføre de pålegg den blir gitt uten selv å påvirke innholdet i tiltaket. En vellykket gjennomføring kan forstås som samsvar mellom den sentrale beslutningen og organiseringen av tiltaket lokalt (Kjellberg og Reitan 1995:162, Offerdal 2005:259)

For at den lokale gjennomføringen skal bli vellykket, må flere betingelser innfris. For det første må lovverket som tiltaket baseres på, være klart og tydelig. Det samme gjelder virkemidlene som iverksetterne skal anvende, og målene som tiltaket skal realisere. På den måten blir det tydelig for iverksetterne hva som forventes av dem, og beslutningstakerne får et klart bilde av i hvilken grad iverksetterne handler slik vedtaket forutsetter. I tillegg må de sentrale beslutningstakerne maksimere sannsynligheten for at iverksetterne handler som forutsatt, blant annet ved hjelp av hierarkisk styring og tilstrekkelige ressurser. Samtidig må lokale ledere ha nødvendig kompetanse og vilje til å følge målene, og tiltaket bør støttes av lokale grupper.

Iverksettingsproblemer forklares da på bakgrunn av at de overnevnte forutsetningene ikke blir innfridd. anbefalingene går derfor ut på å sørge for at slike mangler blir rettet opp, men ifølge Offerdal kan det være lettere sagt enn gjort (Birkland 2011:265, Offerdal 2005:259–260).

2.3.1 Van Meter og Van Horn: Skrittvisе endringer

Ifølge Donald S. Van Meter og Carl E. Van Horn (1975) vil den politiske forhistorien og egenskapene ved et tiltak virke inn på gjennomføringen av det. Hvordan en iverksetting vil forløpe, avhenger av to faktorer: Graden av endring som tiltaket innebærer i forhold til en tidligere praksis eller situasjon, og graden av enighet om endringene

Van Meter og Van Horn argumenterer for at skrittvisе endringer av institusjonelle og sosiale forhold er lettere å gjennomføre fordi de ikke avviker vesentlig fra tidligere praksis i den iverksettende organisasjonen. Iverksettingsprosessen vil dermed lykkes best dersom det er enighet om tiltaket samtidig som tiltaket krever minimale endringer fra iverksetternes side. Motsatt vil utsikten til en vellykket iverksettingsprosess bli redusert dersom støtten til tiltaket er lav, og betydelige endringer må gjennomføres (Van Meter og Van Horn 1975:458–462).

Denne teorien om skrittvisе endringer er et av flere teoretiske utgangspunkt i oppgaven. For en kommune som Sør-Varanger kan det tenkes at nedjusteringene av IMDis anmodninger kan knyttes til tjenestekapasiteten i kommunen, og at en oppbygging av kapasitet representerer en stor endring for kommunen, noe som også vil kreve enighet politisk. Men i Vadsø medfører ikke en beslutning om å bosette flyktninger store omveltninger fordi kommunen i lengre tid har bosatt et stort antall flyktninger.

2.4 Nedenfra-opp

Tilhengerne av nedenfra-opp-perspektivet argumenterer for at man kan oppnå en mer realistisk forståelse av en iverksettingsprosess ved å studere iverksettingsprosessen fra lokale aktørers synspunkt. Iverksettingen ses som en prosess hvor lokale aktører har store muligheter til å påvirke gjennomføringen av tiltaket (Matland 1995:148). Et politisk vedtak på sentralt nivå kan være årsaken til at noe settes i gang, men vedtaket oppfattes som underordnet de prosessene som utfolder seg i tilknytning til bestemte problemområder.

Tilnærmingen gir derfor liten plass til sentrale styringselementer, i stedet er det iverksetting som tilpasning gjennom forhandlinger og kompromissløsninger som blir flombelyst. Som et resultat divergerer evalueringskriteriet i de to tilnærmingene. En vellykket gjennomføring i dette perspektivet er graden av samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og de faktiske resultatene av tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995:162–163).

2.4.1 Elmore: Tiltaket må løse lokale problemer

Nedenfra-opp-perspektivet kommer tydelig frem hos Richard E. Elmore (1980). Han utfordret forestillingen om at beslutningstakere på sentralt nivå har best forutsetninger for å løse problematiske forhold gjennom bruk av klare kommandolinjer og kontroll overfor iverksettende enheter på lavere nivå. Han lanserte isteden begrepet *baklengs kartlegging*, som innebærer at man med utgangspunkt i samfunnsproblemer søker å komme frem til hvilke ytelser det offentlige må produsere for at et samfunnsproblem skal bli løst. Ifølge Elmore forutsetter en vellykket iverksetting at lokale iverksettere opplever at det er behov for et tiltak og at det løser lokale problemer. Fordi de lokale iverksetterne står nærmere det aktuelle problemområdet har de større mulighet til å løse problemet, og Elmore hevder at evnen til å løse problemer blir bedre hvis lokale aktører har adgang til å bruke eget skjønn i arbeidet (Elmore 1980:604–605, Kjellberg og Reitan 1995:155).

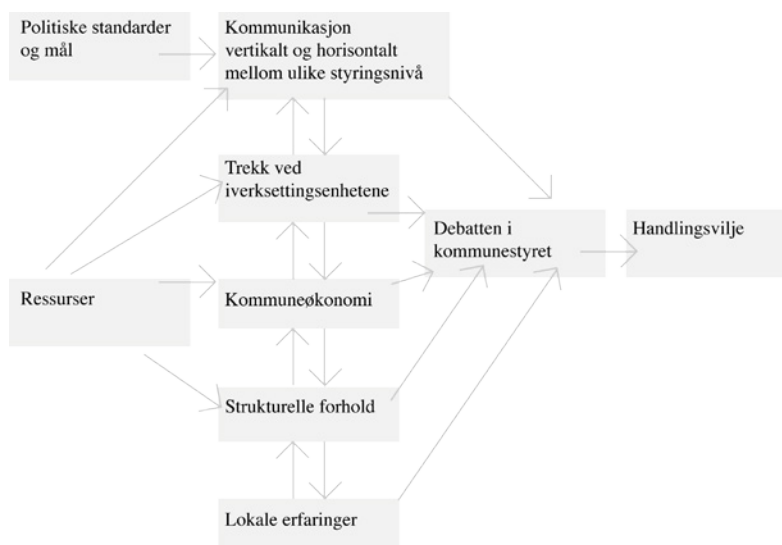
Troen på at bosetting av flyktninger vil løse lokale utfordringer kan være en nøkkelfaktor for å forstå ulik handlingsvilje i Vadsø og Sør-Varanger. At Vadsø bosetter flere flyktninger kan skyldes at de ansvarlige i kommunen i større grad ser på bosetting som en mulighet til å løse problemer og utfordringer i andre deler av den kommunale virksomheten, enn i Sør-Varanger.

2.4.2 Barrett og Fudge: Enighet om verdier og mål

Susan Barrett og Colin Fudge (1981) påpeker at lokale iverksettere ikke nødvendigvis står i et direkte ansvar overfor beslutningstakere på sentralt nivå, og at i slike tilfeller vil de lokale aktørenes egne interesser kunne påvirke iverksettingsprosessen. Et sentralt vedtak blir da å anse som et sett med intensjoner som aktørene forhandler om. For at vedtaket skal iverksettes i samsvar med myndighetenes intensjoner er det avgjørende at partene deler felles mål og verdier. Hvis en slik enighet ikke nås, er det nødvendig med forhandlinger og kompromiss mellom partene for at noe skal bli gjort (Barrett og Fudge 1981:12–25).

Teorien til Barrett og Fudge er relevant for denne oppgaven fordi forhandlinger mellom kommune og stat er en viktig del av bosettingspolitikken. For det første vedtar kommunestyret hvorvidt man ønsker å bosette flyktninger. I tillegg må IMDi henvende seg til kommunene for hver enkelt flyktning som skal bosettes, og direktoratet behøver kommunens samtykke for at bosetting skal finne sted. I begge situasjonene er det rimelig å anta at staten og kommunene ønsker å ivareta egne interesser. Dersom aktørene deler mål og verdier, øker sannsynligheten for at kommunen bosetter antallet den er anmodet om. Ved uenigheter øker sannsynligheten for at det ikke skjer.

2.5 Oppgavens iverksettelsesmodell



Figur 2.1 Modell av iverksettelsesprosessen¹⁰

Jeg anvender Van Meter og Van Horns iverksettelsesmodell for å kartlegge hvilke faktorer som kan påvirke kommunenes vilje til å bosette flyktninger. Et av modellens fortrinn er dens enkelhet, noe som gjør den til et godt utgangspunkt for en studie av iverksettelsesprosessen, ifølge Hill og Hupe.

En annen styrke ved modellen er at den inneholder flere komponenter som er relevante for formålet i oppgaven. Modellen belyser statlige styringsverktøy i form av målsetninger og virkemidler, samt faktorer i lokalsamfunnet som har betydning for kommunenes evne og vilje til å bosette. Samtidig kan den karakteriseres som en ovenfra-ned-modell fordi den tar

¹⁰ Basert på Van Meter og Van Horns iverksettelsesmodell (Van Meter og Van Horn 1975:463).

utgangspunkt i gjennomføringen av et politisk vedtak (Hill og Hupe 2009:46–47). Jeg velger derfor å inkludere tre elementer fra nedenfra-opp-tilnærmingen i modellen: folketallsutvikling, lokale erfaringer og debatten i kommunestyret. På den måten blir begge teoriperspektivene undersøkt, og modellen blir velegnet for et studium av handlingsviljen i kommunene.

Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell er opprinnelig en kausalmodell hvor de ulike pilene representerer tenkte sammenhenger mellom variablene. Å teste alle dens hypoteser ved å holde et så stort antall variabler konstant, er i virkeligheten en umulig oppgave (Kjellberg og Reitan 1995:147). Pilene i modellen min representerer derfor ikke tenkte kausale sammenhenger. Mitt mål er å kartlegge forhold som kan forklare hvorfor handlingsviljen divergerer i de to kommunene.

Den avhengige variabelen i studien blir dermed kommunal handlingsvilje, som utgjøres av kommunens vedtak og antall bosatte. Politiske standarder og mål, ressurser, kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivå, strukturelle forhold (bolig, arbeidsmarked, folketallsutvikling), kommuneøkonomi, trekk ved iverksettingsenhetene, lokale erfaringer og debatten i kommunestyret er uavhengige variabler. I de neste avsnittene vil jeg gå nærmere inn på variablene.

2.6 Variabler

2.6.1 Avhengig variabel

Kommunenes handlingsvilje er studiens avhengige variabel, og den består av to komponenter: Kommunenes vilje og evne til å bosette flyktninger. Kommunenes *vilje* kan komme til uttrykk på to måter: i form av politiske vedtak om å bosette flyktninger eller i form av høyere bosetting enn det kommunale vedtak skulle tilsi. *Evne* viser til hvorvidt kommunen er i stand til å bosette i samsvar med egne vedtak. Operasjonalisert vil handlingsviljen derfor bli målt ved å se på IMDIs anmodninger, kommunale vedtak og antall flyktninger som faktisk blir bosatt. I tillegg vil kommunenes vedtakshistorikk i perioden bli beskrevet.

Ifølge Van Meter og Van Horn er det spesielt tre forhold som påvirker iverksetternes vilje til å gjennomføre et tiltak:

Deres forståelse av tiltaket, deres godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og intensiteten i denne reaksjonen (Van Meter og Van Horn 1975:472). Van Meter og Van Horns momenter er dermed ikke så fjernt fra Elmores poeng om at iverksettingen må løse lokale problemer. Det som skiller de to teoriene, er at Elmore opphever skillet mellom iverksettingsstudier og evaluering av praktiske resultater. For ham er det problemet som tiltaket skal løse, som står i sentrum, ikke gjennomføringen av tiltaket. For Elmore blir iverksetting dermed en læringsprosess der utformingen av en politikk hele tiden blir endret og tilpasset problemene som den skal utbedre (Kjellberg og Reitan 1995:155). Jeg vil derfor vurdere begge teoriene opp mot iverksetternes handlingsvilje i kapittel 6.1.5, *hva forklarer teorien?*.

2.6.2 Uavhengige variabler

Politiske standarder og mål

Klarhet rundt sentrale mål og forventninger er et viktig element i ovenfra-ned-tilnærmingen. Klare målsetninger gjør det mulig å etablere gode indikatorer for hvorvidt tiltaket er gjennomført i tråd med statlige mål. Effektiv iverksetting av bosettingspolitikken krever en lik forståelse av politiske målsetninger i ulike organisasjoner, og overføringen av målsetningene mellom organisasjonene er utfordrende fordi målsetningene kan fordreies, ubevisst eller med hensikt. Effektiv iverksetting styrkes derfor av klare målsetninger som blir formidlet nøyaktig og konsekvent (Van Meter og Van Horn 1975:464–465).

Jeg vil derfor undersøke informantenes kjennskap til statens bosettingsmål og hvilke mål kommunene har definert for sitt eget integreringsarbeid. De statlige målsetningene i bosettingspolitikken blir presentert i kapittel 4.2.1. Kilder for bosettingsmålene er stortingsmeldinger og forskningsrapporter.

Ressurser

I tillegg til standarder og mål er ressurser en viktig faktor i iverksettingsprosessen. Ifølge Van Meter og Van Horn kan tilskuddsmidler fra staten ofte være nok i seg selv til at kommuner lar seg påvirke til å utføre bestemte oppgaver (Van Meter og Van Horn 1975:465-468). Van Meter og Van Horns poeng illustreres av Steens (2009) funn om at integreringstilskuddet er en viktig grunn til at norske kommuner bosetter flyktninger. Samtidig viste kommunelederundersøkelsen at 54 prosent av kommunelederne mente tilskuddet var

utilstrekkelig (Comte 2012:14). Hvilke ressurser staten tilbyr i bosettingsarbeidet, vil bli nærmere utdypet i kapittel 4.2.2 med spesielt fokus på integreringstilskuddet. I intervjuene vil betydningen av integreringstilskuddet bli kartlagt. Her er det spesielt relevant å undersøke om kommunene opplever tilskuddet som tilstrekkelig, og hvordan kommunene forvalter det.

Kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivå

Denne variabelen tar for seg den vertikale kommunikasjonen mellom IMDi og kommunene, og den horisontale kommunikasjonen mellom politikerne og flyktningtjenesten. Van Meter og Van Horn påpeker at kommunikasjon mellom og innad i organisasjoner er en kompleks og vanskelig prosess og legger til at jo mer relasjonene mellom sentralt og lokalt nivå avviker fra et hierarkisk grunnmønster, jo større er sannsynligheten for at tiltaket blir tilpasset kommunenes interesser og behov (Kjellberg og Reitan 1995:145, Van Meter og Van Horn 1975:466–467).

Ettersom den norske bosettingspolitikken er basert på kommunalt selvstyre, forutsetter en effektiv iverksetting av bosettingspolitikken at stat og kommune deler mål og verdier, ifølge Barrett og Fudge (1981). Jeg vil derfor undersøke kommunikasjonen og samarbeidet mellom IMDi og kommunene. En vesentlig del av dette samarbeidet omhandler hvilke flyktninger som skal bosettes i kommunene, en prosess som videre i oppgaven vil bli omtalt som utsøkningsprosessen. Denne prosessen innledes ved at kommunen får en henvendelse fra IMDi om å bosette en bestemt flyktning, og kommunen må deretter bekrefte at den vil bosette personen. Tidligere forskning har vist at enkelte bosettingsklare flyktningsgrupper blir sittende lenge på mottak fordi kommunene forhandler med IMDi om hvilke grupper som skal bosettes (Thorshaug m.fl. 2013:11). Jeg vil derfor undersøke hvordan IMDi og de to kommunene opplever samarbeidet i utsøkningsprosessen og samarbeidet seg imellom på generell basis.

I både Vadsø og Sør-Varanger er flyktningtjenesten ansvarlig for å saksbehandle bosettingsanmodningene fra IMDi. Det er derfor av interesse å undersøke hvordan saksbehandlingen foregår, og om kommunikasjonen og samarbeidet mellom flyktningtjenesten og politikerne har betydning for handlingsviljen.

Kommuneøkonomi

Kommuneøkonomien kan antas å påvirke bosettingsprosessen på flere måter. Som nevnt tidligere fant Steen (2009) at god kommuneøkonomi øker sannsynligheten for at kommunene

etterkommer IMDis anmodning. I tillegg påpeker han at inntektene fra bosettingsarbeidet utgjør et viktig bidrag til økonomien i flere kommuner. Det er derfor av interesse å undersøke kommuneøkonomien og hvilken betydning bosettingspolitikken har for økonomien.

Strukturelle forhold

En beslutning om å bosette flyktninger forutsetter at kommunen er i stand til å dekke behov på flere velferdsområder samtidig som flyktningene kan bidra i løsningen av lokale utfordringer. Denne variabelen er en sekkekategori som består av flere momenter som kan påvirke kommunens bosettingsvilje på ulikt vis.

Som nevnt tidligere fremheves mangel på egnede boliger ofte som en faktor som gjør det vanskelig for kommunene å bosette flyktninger. Det er derfor av interesse å undersøke boligsituasjonen nærmere og hvordan den påvirker kommunenes handlingsvilje.

Jeg vil også undersøke situasjonen på arbeidsmarkedet. Ved lav arbeidsledighet kan flyktningene bli sett på som nyttig arbeidskraft, mens høy arbeidsledighet kan oppleves som et potensielt hinder for bosetting. Som nevnt i avsnittet om tidligere forskning opplevde 45 prosent av respondentene i kommunelederundersøkelsen at kapasiteten i arbeidsmarkedet var et hinder i bosettingsarbeidet. Det gjør det relevant å undersøke hvilken påvirkning situasjonen på arbeidsmarkedet har på den kommunale handlingsviljen. I tillegg vil jeg også undersøke om tilgjengelige praksisplasser har en betydning. Arbeidspraksis er en viktig del av introduksjonsprogrammet, og dersom kommunene ikke får de praksisplassene de behøver, kan det bidra til å bremse handlingsviljen (Hjelmbrekke m.fl. 2009:34).

Den siste variabelen i sekkekategori er folketallsutvikling. Ifølge Steen (2009) er det vanlig at kommuner i Nord-Norge ser bosetting som en mulighet til å opprettholde folketallet. Samtidig viser tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) at Finnmark opplevde mer sekundærflytting fra fylket sammenliknet med landsgjennomsnittet i perioden 2003–2011 (Andreassen 2013:24)¹¹.

I denne variabelen undersøker jeg derfor i hvilken grad folketallsutvikling er et mål for Vadsø og Sør-Varanger. Jeg undersøker også om de bosatte flyktningene blir værende i kommunen over tid. Dette spørsmålet belyses ved hjelp av informantenes vurderinger og tall fra SSB. SSB kartlegger på regelmessig basis sekundærflyttingen blant flyktninger. Tallene jeg

¹¹ For definisjon av sekundærflytting å se avsnittet *begrepsbruk og avgrensning av oppgaven* i kapittel 1.

inkluderer, er SSBs beregninger av andelen av flyktningene som ble bosatt i Vadsø og Sør-Varanger mellom 1998 og 2006, som fortsatt bodde i kommunene fem år etter at de ble bosatt. Selv om SSBs tall er svært grovdelte, er de nyttige for vise utviklingen i sekundærflyttingen over tid.

Trekk ved iverksettingsenhetene

Denne variabelen omhandler organiseringen av flyktningarbeidet lokalt. Van Meter og Van Horn peker på flere forhold ved iverksettingsenhetene som sentrale for gjennomføringen. For det første avhenger iverksettingen av ressurser i organisasjonen. Her inngår grad av hierarkisk kontroll, størrelsen på organisasjonen og kompetansen den besitter (Van Meter og Van Horn 1975:471). Hvordan kommunen organiserer bosettingsarbeidet er fritt, og det er derfor av stor interesse å undersøke nærmere hvordan kommunene har organisert flyktningarbeidet (Thorshaug m.fl. 2013:134). I tillegg undersøker jeg hvordan kommunelederne har prioritert flyktningarbeidet og kommunenes kapasitet på integreringsfeltet. Det er derfor relevant å kartlegge hvor mange som jobber med integrering, og ressursituasjonen i andre kommunale tjenester som er involvert i integreringsarbeidet. Jeg vil også undersøke om det har skjedd endringer i organiseringen eller ressursituasjonen som har påvirket kommunens handlingsvilje i perioden.

Lokale erfaringer

I denne variabelen vil jeg undersøke kommunens generelle erfaringer med bosetting og integrering av innvandrere og flyktninger. Et element som inngår her er hvordan informantene vurderer lokalbefolkningens holdninger. I IMDi's integreringsbarometer for 2012 svarte 46 prosent av de spurte at de var helt eller delvis enige i at Norge ikke burde slippe inn flere innvandrere (IMDi 2012a)¹². En skeptisk lokalbefolkning trenger ikke å være et hinder for bosetting. Kommunelederundersøkelsen viste at kun 12 prosent av kommunelederne opplevde at lokalbefolkningens holdninger gjorde det vanskeligere å bosette flyktninger (Comte 2012:19).

For det andre vil jeg undersøke informantenes oppfatning av hvorvidt kommunen lykkes med å integrere flyktningene. Informantene vil blant annet bli spurt om de opplever at flyktningene er selvhjulpne etter fem år, som er lengden på integreringstilskuddet. For variabelen som

¹² Bruken av ordet *innvandrere* i denne undersøkelsen omfatter hele spekteret av landbakgrunner og innvandringsgrunner og kan følgelig ha gitt ulike assosiasjoner hos respondentene (IMDi 2012a:12).

helhet er det nærliggende å anta at negative erfaringer rundt bosetting og integrering av flyktninger bremser kommunens handlingsvilje, mens handlingsviljen vil styrkes dersom kommunen har positive erfaringer.

Debatten i kommunestyret

Til sist undersøkes debatten i kommunestyret. Om bosetting skal finne sted avhenger av vedtak i kommunestyret, og betydningen av partisammensettingen vil derfor bli undersøkt. Som nevnt tidligere kan oppslutningen til Fremskrittspartiets eller andre innvandringsrestriktive partier ha betydning for den kommunale handlingsviljen, men det er ikke gitt at dette er tilfellet. I kommunelederundersøkelsen mente kun 13 prosent av kommunelederne at holdninger i kommunestyret gjorde bosetting av flyktninger vanskeligere (Comte 2012:19).

Operasjonalisert vil jeg presentere partisammensettingen i kommunestyret i perioden 2003–2013 og vise hvilke partier som har markert seg kritisk i den lokale bosettingsdebatten. I tillegg vil jeg undersøke om informantene mener partisammensettingen i kommunestyret har hatt betydning for kommunens vedtak og hvilke argumenter de mener har vært fremtredende i den politiske debatten rundt bosetting.

2.7 Forventninger til funn

Det er vanskelig å forutsi konkret hvilke faktorer som kan forklare handlingsviljen i de to kommunene. Jeg vil allikevel formulere noen forventninger basert på de faktorene jeg har redegjort for så langt.

Barrett og Fudge (1981) viser til at sjansen for en vellykket iverksetting øker dersom beslutningstakerne og iverksetterne deler mål og verdier. Fordi Vadsø og Sør-Varanger har bosatt flyktninger i hele perioden mellom 2003 og 2013 er det nærliggende å forvente at begge kommunene vektlegger det kommunale bosettingsansvaret. Jeg antar derfor at et flertall av partiene i kommunestyret ønsker å bosette flyktninger, og at styrken til restriktive partier derfor har liten betydning for vedtakene.

Tidligere forskning har vist at integreringstilskuddet har en viktig betydning for kommunenes vilje til å bosette. Jeg har derfor grunn til å anta at tilskuddet vil ha stor betydning også i denne studien.

Steen (2009) viser til at mange distriktskommuner ser bosetting av flyktninger som en mulighet til å løse lokale problemer. Han viser blant annet til at bosettingen kan utgjøre et viktig bidrag til den kommunale økonomien. Som nevnt i oppgavens innledning har det vært kjent siden 2002 at Vadsøs flyktningarbeid går i overskudd. Jeg forventer derfor at flyktningarbeidets bidrag til kommuneøkonomien vil ha stor betydning i denne studien.

I tillegg påpeker Steen at distriktskommunene ofte ser flyktningene som potensiell arbeidskraft og som en mulighet til å motvirke avfolkning av kommunen. Jeg forventer derfor at disse forholdene også vil ha betydning.

Å øke antallet årlig bosatte flyktninger kan bety at Sør-Varanger må utvide tjenestetilbudet sitt innenfor integrering og andre offentlige tjenester. En slik utvidelse kan være utfordrende og kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet kan derfor ha en viktig betydning for kommunens vedtak og den faktiske bosettingen.

På bakgrunn av tidligere forskning er det også sannsynlig at tilgangen på kommunale boliger har en betydning for vedtak som blir gjort, og for antallet som faktisk blir bosatt i kommunene. Jeg forventer derfor at forhold i det kommunale boligmarkedet vil ha betydning også i denne studien.

3. Metode

Oppgavens siktemål er å undersøke faktorer som kan forklare den ulike handlingsviljen rundt bosetting av flyktninger i Vadsø og Sør-Varanger. Kommunene har flere likhetstrekk, men har vist ulik handlingsvilje til å bosette flyktninger. Jeg har derfor valgt å gjøre en komparativ sammenlikning med utgangspunkt i forskjellsmetoden der en sammenlikner to enheter med flere fellestrekk med ulikt resultat på den avhengige variabelen *handlingsvilje*. For å besvare problemstillingen har jeg gjennomført 13 intervjuer av politikere, administrativt ansatte og en rådgiver i IMDi. I tillegg har dokumenter av ulik karakter blitt anvendt. I dette kapittelet vil jeg gjøre nærmere rede for valg av forskningsstrategi, undersøkelsesenheter og kildene som har blitt benyttet. Jeg vil avslutte kapittelet med å drøfte kvaliteten på innsamlede data. Denne drøftingen vil omfatte validitet, reliabilitet og muligheter for generalisering.

3.1 Valg av forskningsstrategi

Som nevnt i forrige kapittel søker en iverksettingsstudie å belyse hva som skjer etter at et politisk vedtak er fattet, og det er fastlagt en politikk på et område (Offerdal 2005:253). Et svar på min problemstilling krever derfor en nærhet til kommunene som det forskes på, og et fokus på informantenes meningsdanning og erfaringer. Jeg vurderer derfor en kvalitativ metodisk tilnærming som det beste utgangspunktet for å gjøre dette (Tjora 2010:15–16).

Innenfor den kvalitative metoden er en casestudie en velegnet metode. Gerring definerer den som en dyptgående undersøkelse av en enkel enhet der målet med studien helt eller delvis er å fremskaffe kunnskap om en større populasjon (Gerring 2007:20). Han fremhever at casestudiets fortrinn er den indre validiteten, som betyr at det er spesielt velegnet til å kartlegge empiriske forutsetninger og årsaker bak et utfall. Å studere to kommuner forbedrer den indre validiteten ettersom forståelsen av hver enhet øker. Det kan også bedre mulighetene for generalisering, men dette er et omstridt tema (Gerring 2007:20,43, Tarrow 2010:243–245).

Lijphart påpeker at antall enheter er for lavt og antall variabler for høyt til at en kan holde de uavhengige variablene konstant for å teste sammenhengen mellom dem. Det blir således vanskelig å konkludere sikkert om kausaleffekter fordi mange variabler kan ha innvirket på

utfallet (Gerring 2007:44, Lijphart 1971:683–685). Lijphart anbefaler derfor fire tiltak for å bøte på denne utfordringen, som jeg vil drøfte med tanke på min oppgave:

En kan øke antallet enheter så mye som mulig, slå sammen variabler, fokusere på nøkkelvariabler i analysen og fokusere på to sammenliknbare enheter (Lijphart 1971:686–691). Med tanke på den første anbefalingen er detaljerte studier av kommunene nødvendige for å kunne besvare problemstillingen i oppgaven. Å studere flere kommuner ville derfor blitt svært utfordrende på grunn av oppgavens omfang, nødvendig tidsbruk og økonomiske ressurser.

Videre anbefaler Lijphart å slå sammen to eller flere variabler som måler det samme begrepet, til én variabel. I Van Meter og Van Horns modell utgjør økonomiske, sosiale og politiske forhold en variabel. I tillegg er ikke nedenfra-opp-tilnærmingen inkludert i modellen. Det har gjort det nødvendig for meg å utvide antall variabler i forhold til Van Meter og Van Horns originale modell (Van Meter og Van Horn 1975:463). Lijphart påpeker videre at man må begrense antallet variabler i analysen ved å fokusere på variabler man har grunn til å tro at er relevante for utfallet. Jeg vil her vise til teoridelen hvor jeg har gjort en vurdering av hvilke variabler jeg mener er av betydning for undersøkelsen.

3.1.1 Valg av kommuner

Den siste anbefalingen innebærer at undersøkelsesenheterne bør være sammenliknbare. Det innebærer at jeg foretar en strategisk utvelgelse av kommunene som skal undersøkes. Målet er at de skal være mest mulig like på en rekke viktige forhold som holdes konstant, med unntak av et fåtall faktorer som kan forklare ulikt utfall på den avhengige variabelen. Den avhengige variabelen er i dette tilfellet *handlingsvilje*. Selv om det totale antallet variabler ikke kan reduseres, kan man på denne måten redusere antallet variabler som undersøkes. Metoden likner derfor et enkelt eksperiment (Lijphart 1971:687, Ringdal 2007:158).

Jeg har valgt å konsentrere meg om kommuner i Finnmark. Vadsø er et meget interessant case fordi kommunen i hele perioden mellom 2003 og 2013 har utmerket seg med å bosette svært mange flyktninger i forhold til innbyggertallet (IMDi 2008a). Fordi kommunen har en uvanlig verdi på den avhengige variabelen *handlingsvilje* er det verdt å undersøke kommunen nærmere (Gerring 2007:101–102).

Valg av sammenlikningskommune kan diskuteres. I tillegg til Vadsø er det bare kommunene Sør-Varanger, Alta og Hammerfest i Finnmark som har blitt anmodet om å bosette flyktninger hvert år i hele perioden mellom 2003 og 2013¹³. At de øvrige kommunene i Finnmark ikke har blitt anmodet i hele tidsperioden kan forklares på bakgrunn av en vurdering gjort av IMDi og KS der befolkningsstørrelse, arbeidsmarked, kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid og kvaliteten på arbeidet er vesentlige kriterier (Thorshaug m.fl. 2013:28). Med tanke på at kommunene som sammenliknes skal være mest mulig like, ser jeg det dermed som problematisk å sammenlikne Vadsø med andre finnmarkskommuner enn de tre nevnte. Jeg velger Sør-Varanger som sammenlikningskommune fordi denne kommunen har flest fellestrekk med Vadsø, blant annet med tanke på befolkningstørrelse og næringsstruktur.

Det er flere likheter mellom Vadsø og Sør-Varanger. Historisk har begge kommuner hatt en mangfoldig befolkning før den moderne innvandringen tok til, blant annet som følge av innvandring fra Finland (Lunde 1979, Niemi 1981). I perioden 2003–2013 har Arbeiderpartiet vært det største partiet i begge kommunene. Ettersom de frie inntektene er tilnærmet like, er også inntektssiden av kommuneøkonomien sammenliknbar¹⁴. Arbeidsmarkedet i de to kommunene har også likhetstrekk. Offentlig administrasjon spiller en viktig rolle for sysselsettingen i begge kommuner, men i Sør-Varanger sysselsetter også industrien en betydelig del av arbeidstakerne.

Med tanke på kriteriene som forskjellsmetoden legger til grunn, vurderer jeg Vadsø og Sør-Varanger som sammenliknbare. Denne beslutningen bringer med seg to utfordringer det er verdt å være oppmerksom på: For det første er ikke kommunene like på alle områder. Arbeidsledigheten var noe større i Vadsø i 2012. I tillegg har Vadsø en større andel ikke-vestlige innvandrere, mens Sør-Varanger har høyere innbyggertall og befolkningsvekst.

I tillegg er det ofte flere og sammensatte årsaker til et utfall. Å fokusere på én faktor vil derfor lede til feilslutninger (Levy 2008:10–11, Ringdal 2007:159). For at den indre validiteten skal kunne ivaretas på en tilfredsstillende måte, er det viktig å være klar over disse forholdene. På neste side følger en oppsummering av nøkkeltall for kommunene:

¹³ Tall for bosettingsanmodninger, vedtak og faktisk bosetting for perioden 2003–2013 er fremskaffet gjennom e-post til IMDi.

¹⁴Med frie inntekter menes inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Frie inntekter omfatter skatt på inntekt og formue, samt rammetilskudd fra staten (SSB 2013a).

Tabell 3.1 Oversikt over nøkkeltall for Vadsø og Sør-Varanger

	Vadsø	Sør-Varanger
Innbyggertall per 1.1.2013	6 163	9 968
Befolkningsvekst i prosent i perioden 1.1.2003–1.1.2013	0,7 %	4,22 %
Areal	1 237,7 km ²	3481,5 km ²
Registrerte arbeidsledige som andel av arbeidstyrken, årsgjennomsnitt for 2012	2,8 %	1,7 %
Andel ikke vestlige innvandrere per 31.12.2012¹⁵	8,9 %	2,7 %
Frie inntekter per innbygger i 2012	51 593	52 071
Største parti i perioden 2003–2013	Arbeiderpartiet	Arbeiderpartiet
Sysselsetting¹⁶	Offentlig administrasjon (24,4 %), tjenester (22,9 %), helse - sosial (18,8 %), varehandel (12,3 %), undervisning (9,2 %), byggevirksomhet (6,8 %), overnatting og servering (2,1%), jord- skogbruk og fiske (2 %), industri- og oljevirksomhet (1,6 %).	Helse - sosial (21,3 %), tjenester (18,7 %), offentlig administrasjon (13,3 %), industri- og oljevirksomhet (12,2 %), varehandel (11,6 %), undervisning (9,1 %), byggevirksomhet (7,6 %), jord- skogbruk og fiske (3,2 %), overnatting og servering (3 %).

Kilde: SSB 2013b

¹⁵ Omfatter innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Afrika, Asia med Tyrkia, Sør- og Mellom-Amerika samt Oseania.

¹⁶ SSBs oversikt over sysselsatte per 4. kvartal 2012 etter bosted, arbeidssted, alder, næring og kjønn som bearbejdet av NHO (NHO 2013a, NHO 2013b, SSB 2013b).

3.2 Datagrunnlag

Datagrunnlaget i studien består av intervjuer med nøkkelaktører i den lokale bosettingsprosessen, dokumenter og videoopptak. Intervjuene har blitt gjennomført for å få en dypere innsikt i de kommunale beslutningsprosessene. Dokumentene og videoopptakene har blitt anvendt både som bakgrunnsmaterial for intervjuene og som tilleggsdata i studien.

3.2.1 Intervju

Som informanter i denne undersøkelsen har jeg valgt å fokusere på det politiske lederskapet i kommunene, samt politikere fra opposisjonspartier. I tillegg har jeg intervjuet byråkrater som arbeider med bosetting og integrering av flyktninger i de to kommunene og en rådgiver fra IMDi med kjennskap til bosettingsarbeidet i de to kommunene. Byråkratene ble utvalgt på bakgrunn av tips fra IMDi Nord. Tidligere sosial- og flyktningssjef i Vadsø sluttet i sin stilling i 2013 og ble kontaktet etter anbefaling fra min veileder, Anton Steen¹⁷.

Da jeg laget intervjuguiden, var det viktig for meg å sørge for at jeg fikk tid til å stille nødvendige spørsmål og at det ble tid til oppfølgingsspørsmål, grundige svar fra informantene og tid til kontrollere at jeg hadde forstått informasjonen som ble gitt, på riktig måte (Kvale 1997:80, 165, Tjora 2010:94). Jeg valgte derfor en semistrukturert tilnærming til intervjuene. Det innebærer at temaene har vært fastlagt på forhånd, mens rekkefølgen på spørsmålene har blitt avgjort underveis i intervjuene (Kvale 1997:72).

Administrasjonen og politikerne ble i hovedsak stilt de samme spørsmålene, med noen få unntak¹⁸. I intervjuguiden for de to kommunene var det to viktige forskjeller. For intervjuene i Vadsø inkluderte jeg to spørsmål om forhistorien bak flyktningbosettingen, ettersom statistikken viste at Vadsø har tatt imot mange flyktninger i et lengre tidsrom enn det jeg dekker i denne oppgaven. Ettersom Sør-Varanger ikke har den samme historien med bosetting, vurderte jeg det som lite relevant å stille tilsvarende spørsmål til informantene der. I tillegg visste jeg at Vadsø hadde gjort et løpende vedtak om å bosette mange flyktninger, og jeg valgte derfor å spørre respondentene om hva dette vedtaket innebar. Respondentene i Sør-Varanger ble i stedet spurt om hvilke faktorer de mente hadde betydning når kommunen avgjorde hvor mange de skulle bosette. For at informantene skulle ha oversikt over

¹⁷ Se vedlegg 1 for liste over informanter.

¹⁸ Se vedlegg 2 for intervjuguide.

kommunens bosettingsvedtak og antallet som ble bosatt i perioden ble de vist tabellene som kan ses i kapittel 5.1.1 og 5.1.2 under intervjuene.

I perioden 27.1.2014 til 14.2.2014 gjennomførte jeg 12 intervjuer i kommunene. Intervjuene ble utført i kommunenes rådhus, på informantenes arbeidsplasser, i arbeidsrom på bibliotek og hjemme hos informantene. Intervjuet med rådgiveren i IMDi ble utført 28.2.2014 over telefon. Intervjuene varte fra 45 til 160 minutter, og alle informantene godtok opptak av intervjuet. Ved tre anledninger har jeg kontaktet respondenter på e-post for å stille spørsmål som jeg ikke rakk å stille under intervjuet.

Alle intervjuene ble gjort én til én, bortsett fra intervjuet med flyktningsjefen i Sør-Varanger. Planen var å intervju lederen av flyktningsjefen og flyktningskonsulenten separat, men etter ønske fra informantene ble intervjuet gjort som et gruppeintervju. Å gjøre et gruppeintervju viste seg å være fordelaktig. Det kom frem mange interessante aspekter i informantenes erfaringer med bosettingsarbeidet fordi informantene hjalp hverandre under intervjuet (Tjora 2010:107). Jeg er derfor av den oppfatning at dette gruppeintervjuet genererte informasjon jeg ikke ville fått frem i to individuelle intervjuer. I fortsettelsen vil jeg ikke skille mellom lederen og flyktningskonsulentens svar, men sitere dem som «flyktningsjefen».

3.2.2 Dokumenter

Utvalget av dokumenter er gjort for å belyse saksfeltet nasjonalt og kommunalt. For å kartlegge statlige målsetninger og politikk har jeg anvendt stortingsmeldinger, offentlige utredninger, rundskriv fra departement, forskningsrapporter samt statistikk og informasjonsmateriell fra IMDi.

På kommunalt nivå har jeg benyttet saksfremlegg fra hele tidsperioden for begge kommuner som jeg har fått tilgang til fra kommunenes internettsider eller fra kommunenes arkiv. For Vadsø har jeg i tillegg hatt tilgang til kommunens årsmeldinger og interne dokumenter som beskriver flyktningspolitikken i kommunen. Disse har jeg dels fått tilgang til via kommunens arkiv eller fra informantene. I tillegg har jeg anvendt en evalueringsrapport, partiprogram, avisreferat fra kommunestyremøter og videopptak av et kommunestyremøte i Sør-Varanger.

I analysen av dokumentene har jeg gjort en argumentasjonsanalyse som innebærer at jeg har beskrevet argumentene som fremkommer, men ikke gjort en vurdering av deres gyldighet (Bergström og Boreus 2005:91). Fordi jeg har valgt denne analyseteknikken har det vært viktig å vurdere de skriftlige kildene og bruken av dem i forkant.

Dokumenter gir informasjon om et saksforhold nedtegnet på et bestemt tidspunkt og et bestemt sted, og ofte med tanke på bestemte lesere. For å unngå feiltolkning er det derfor viktig å ha kjennskap til konteksten som dokumentene ble skrevet i, hvem som har skrevet dem, og til hvilket formål dokumentene er laget (Ryghaug 2002:306, Tjora 2010:145). Troverdigheten til de lokale kildene vil derfor bli diskutert i neste punkt.

3.3 Betraktninger over datamaterialets kvalitet

For å kunne vurdere kvaliteten på innsamlede data, er det først nødvendig å vurdere hvorvidt en måler det teoretiske begrepet som en ønsker å måle. Dette omtales som *begrepsvaliditet* (Ringdal 2007:87). Jeg har i tidligere avsnitt forklart hvordan jeg definerer begrepet handlingsvilje. Uten nærmere forklaring vil begrepet handlingsvilje være uklart, og en klar operasjonalisering har derfor vært nødvendig. I denne oppgaven refererer handlingsvilje til to forhold. For det første undersøkes det hva kommunen har vedtatt politisk, og i hvilken grad vedtakene samsvarer med IMDis anmodninger. Det andre forholdet omhandler hvor mange flyktninger kommunen faktisk har bosatt, og kan være et uttrykk for kommunens vilje til å bosette utover IMDis anmodning eller kommunens manglende evne til å etterkomme egne vedtak. De uavhengige variablene er også operasjonalisert på en grundig måte, og jeg vil derfor hevde at begrepsvaliditeten er ivaretatt.

Et annet spørsmål som har betydning for validiteten, er om jeg har nok data til å måle handlingsviljen (Ringdal 2007:86). Her har også reliabiliteten til data betydning. En vurdering av reliabiliteten til kvalitative data innebærer å vurdere hvordan datainnsamlingen har foregått, med sikte på å oppdage mulige feilkilder. Idealet er at resultatet ville blitt det samme hvis en annen forsker gjennomførte den samme studien (Ringdal 2007:221, Tjora 2010:178).

Lydopptak av intervjuer har vært en fordel under arbeidet med oppgaven. Jeg har hatt mulighet til å lytte på opptakene for å oppklare misforståelser. Alle informantene godtok opptak av intervjuene, og kvaliteten på lydopptakene var stort sett bra. Unntaket var telefonintervjuet hvor informanten ved enkelte anledninger ble forstyrret av støy på

telefonlinjen. Jeg tror ikke dette påvirket gjennomføringen av intervjuet i nevneverdig grad. Informantene kan ha latt seg forstyrre av båndopptakeren, selv om ingen gav uttrykk for det.

Det kan ikke utelukkes at informantene har ønsket å svare «riktig» på intervju spørsmålene for å fremstille seg selv eller kommunen i et godt lys (Tjora 2010:102). Et eksempel her kan være spørsmålet om lokale erfaringer. Selv om jeg opplevde at informantene i all hovedsak ga nyanserte svar på spørsmålet, kan jeg ikke utelukke at svarene ikke er representative for innbyggernes erfaringer med bosetting. Et poeng som det er viktig å understreke i forbindelse med intervju konteksten, er mulighetene for feilerindring. Det kan ha vært vanskelig for informantene å huske detaljer langt tilbake i tid. Et uttrykk for dette er at en av informantene kontaktet meg i etterkant for å korrigere informasjon som ble gitt i intervjuet.

Utvalget av informanter kan også problematiseres. Det var fra min side ønskelig å intervju personer fra de største lokalpartiene. Jeg ønsket å intervju en representant fra Arbeiderpartiet i Sør-Varanger, men etter å ha hatt kontakt med fire personer i partiet, lyktes jeg ikke i å gjøre en intervjuavtale. Jeg lyktes heller ikke i å gjøre en intervjuavtale med representanter fra Fremskrittspartiet i Vadsø. Etter gjennomgang av saksdokumenter og notater fra intervjuene fikk jeg imidlertid bekreftet at jeg har fått intervjuet representanter fra de partiene som har markert seg kritisk i bosettingspolitikken for den inneværende perioden i Vadsø og for hele tidsperioden i Sør-Varanger. Jeg mener derfor at jeg har et representativt bilde av den lokale debatten rundt bosetting.

I tillegg ønsket jeg primært å intervju personer med erfaring fra hele perioden 2003–2013. Selv om jeg fikk intervjuet politikere med erfaring fra hele perioden i begge kommunene, var det allikevel bare et mindretall av de spurte politikerne som hadde vært representanter hele tiden. Dette er ikke et spesielt kjennetegn ved informantene i denne undersøkelsen. Ifølge Hagen og Sørensen varierte antallet kommunestyrerepresentanter som ikke ble gjenvalgt i neste valg med mellom 64 og 52 prosent i perioden 1979–2003 (Hagen og Sørensen 2006:159). I de to administrasjonene hadde derimot et flertall av informantene arbeidet i kommunene i hele tidsperioden.

På bakgrunn av de overnevnte utfordringene har det vært viktig for meg å triangulere. Gjennomføringen av flere intervjuer og anvendelsen av dokumenter gjør det mulig å sammenlikne kilder og dermed forbedre validiteten og reliabiliteten (Berry 2002:680). Jeg er av den oppfatning at saksdokumentene og årsmeldingene gir en troverdig beskrivelse av

kommunenes forutsetninger for å bosette flyktninger fordi de er skrevet av personer med god kjennskap til kommunens integreringsarbeid, samtidig som det er stort samsvar mellom administrasjonens innstillinger og kommunens vedtak i begge kommuner. I tillegg er saksdokumentene og årsmeldingene meget detaljerte med tanke på kommunenes utfordringer i bosettingsarbeidet. Selv om dokumentene har redusert muligheten for at jeg har oversett detaljer som kunne vært vesentlig for studien, er jeg allikevel av den oppfatning at jeg har mest informasjon om vedtakene i de to siste valgperiodene.

Med tanke på ytre validitet kan det stilles spørsmål ved hvorvidt funnene fra denne studien er generaliserbare til andre norske kommuner (Gerring 2007:43). Etersom det er stor variasjon i hvordan norske kommuner håndterer bosettingsanmodningen, er det ikke et mål å generalisere funnene fra Vadsø og Sør-Varanger til andre kommuner. Denne studien bidrar primært med kunnskap om iverksetting av bosettingspolitikk i norske kommuner, i tillegg til kunnskap om distriktskommuners beveggrunner for å bosette.

Andre forskere står imidlertid fritt til å vurdere om funnene fra denne studien har relevans for egen forskning. Denne tilnærmingen til generaliseringsspørsmålet er kjent som naturalistisk generalisering (Tjora 2010:181). Det har derfor vært viktig for meg å redegjøre grundig for detaljene som er studert, slik at andre kan gjøre en slik vurdering.

4. Bakgrunn og nasjonal kontekst

Dette kapittelet vil gi en oversikt over hovedtrekkene i norsk bosettingspolitikk. Det starter med en historisk gjennomgang av den moderne innvandringen til Norge, og ser på hvordan politikktutformingen på bosettingsfeltet har endret seg frem til dagens bosettingsmodell ble lansert i 2002. Deretter vil utformingen av dagens bosettingspolitikk bli beskrevet. Denne beskrivelsen vil omfatte hvordan politikken blir iverksatt med spesiell vekt på politiske målsetninger, økonomiske virkemidler og kommunale plikter. Til sist vil jeg drøfte forholdet mellom kommune og stat i bosettingspolitikken i lys av det generelle forholdet mellom kommune og stat i Norge. Her vil jeg blant annet kort beskrive hvordan staten har valgt å regulere bosettingspolitikken og drøfte om reguleringen kan anses som vellykket. Kapittelet avsluttes med en kort beskrivelse av bosettingsordningene i nabolandene Danmark og Sverige.

4.1 Historisk tilbakeblikk 1970–2013

Utviklingen av innvandringspolitikk og utlendingslovgivning i Norge må ses i sammenheng med internasjonale forhold og samfunnsutviklingen for øvrig. Selv om det alltid har vært inn- og utvandring i Norge, snakker man ofte om den *nye innvandringen* som begynte på slutten av 1960-tallet. Den nye innvandringen kan deles inn i tre bølger. Den første bestod av unge menn fra land i den tredje verden som kom for å søke jobb. På midten av 1970-tallet utviklet det seg en enighet om å føre en restriktiv arbeidsinnvandringspolitikk og den andre bølgen omfattet derfor hovedsakelig barn og ektefeller til arbeidsinnvandrerne, men også deres foreldre til en viss grad. Den tredje bølgen bestod av flyktninger og asylsøkere og gjorde seg gjeldende fra slutten av 1970-tallet (Djuve og Friberg 2004:7–8, NOU 2011:7: 68).

Lenge var antallet asylsøkere som ankom Norge, relativt lavt, men dette endret seg på midten av 1980-tallet da antall asylsøkere økte fra 829 i 1985 til 8613 to år senere. På dette tidspunktet mottok kommunene de fleste asylsøkerne selv og med et økende antall ble denne ordningen spesielt krevende for kommuner som mottok et høyt antall asylsøkere. I 1988 ble derfor innkvartering av asylsøkere et statlig ansvar, og kommunene ble nå ansvarlige for bosetting av flyktninger med oppholdstillatelse (NOU 2011:10: 36–37).

I 1991 ble finansieringen av det kommunale flyktningsarbeidet endret. Mens kommunene tidligere fikk refundert sine utgifter i bosettingsarbeidet, fikk de nå utbetalt et integreringstilskudd på basis av antall flyktninger de bosatte (NOU 2011:7: 69)¹⁹. Tilskuddet var ment å påvirke kommunene til å opprettholde og forbedre effektiviteten i bosettingsarbeidet ettersom kommunene kunne tjene økonomisk på å integrere flyktningene raskt. Myndighetene vurderte derfor bruk av tvang overfor kommunene som unødvendig fordi det var forventet at tilskuddet ville sørge for at flyktningene ble bosatt i samsvar med nasjonale behov (Meld. St. 61 (1989-1990:17)).

Utviklingen utover 1990-tallet var preget av de store flyktningsstrømmene fra krigene på Balkan, som førte til at et høyt antall asylsøkere ankom Norge i 1993 og 1999 (NOU 2011:7: 69). På tross av det endrede finansieringssystemet forble effektiviteten i bosettingsarbeidet en utfordring. Det skyldes blant annet at UDI forhandlet direkte med hver enkelt kommune om antallet, og hvem som skulle bosettes (Friberg og Lund 2006:15).

I disse forhandlingene stilte mange kommuner krav med hensyn til hvilke flyktninger de ønsket å bosette og familiesammensetting, og kravene samsvarte ikke alltid med flyktningene som ventet på bosettingsplass. Langsiktig planlegging med tanke på fremskaffelse av bosettingsplasser ble derfor vanskelig for UDI, samtidig som forhandlingene var meget ressurskrevende (Innst. S. nr. 197 (2000-2001:23)).

Det var også økende bekymring for den betydelige sekundærflyttingen blant flyktningene. Fraflyttingskommunene erfarte at innsatsen i bosettingsarbeidet var bortkastet fordi flyktningene flyttet etter kort tid. Som et resultat mottok tilflyttingskommunene flere flyktninger enn de hadde forutsatt, og de fikk derfor ikke gjort de nødvendige forberedelsene (Friberg og Lund 2006:15–16).

Ifølge Kommunalkomiteen var det flere årsaker til at bosettingsbehovet ikke ble dekket. For kommunene var mangel på egnede boliger og dårlige ordninger for boligfinansiering en utfordring, men den viktigste årsaken var av økonomisk art. Kommunene oppfattet nivået på integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring som utilstrekkelig. Konsekvensen var at staten måtte opprettholde et mottaksapparat som innebar betydelige kostnader (Innst. S. nr. 197 2000:23).

¹⁹ Se også punkt 4.2.2 om økonomiske virkemidler i bosettingsarbeidet.

De overnevnte utfordringene gjorde det svært tydelig for alle involverte parter at den gjeldende bosettingsmodellen måtte forbedres. I 2001 begynte derfor arbeidet med å utforme modellen som ligger til grunn for bosettingsarbeidet i dag (Friberg og Lund 2006:18).

4.2 Dagens bosettingsmodell

I dette arbeidet vektla regjeringen at den nye modellen skulle sikre en rask, stabil og god bosetting uten at det skulle gå på bekostning av det kommunale selvstyret. Det ble derfor konkludert med at en modell basert på kommunalt samarbeid med kollektivt ansvar for bosetting var den beste løsningen, noe som medførte at KS fikk en aktiv rolle i arbeidet med å skaffe til veie bosettingsplasser (Thorshaug m.fl. 2013:27).

Dagens bosettingsmodell kan noe forenklet deles inn i tre administrative nivåer: Det nasjonale, regionale og lokale nivået. På nasjonalt nivå fastsetter Stortinget de overordnede rammene for bosetting av flyktninger. Det inkluderer blant annet utformingen av politiske målsetninger og økonomiske virkemidler i bosettingsarbeidet. Barne- likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) har det overordnede ansvaret for å samordne politikken på integrerings- og inkluderingsfeltet. IMDi er underlagt BLD og er ansvarlig for å iverksette den statlige bosettingspolitikken (Friberg og Lund 2006:22–23, NOU 2011:14: 34).

Iverksettingen av bosettingspolitikken starter på det nasjonale nivået hvor *Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger* fastsetter bosettingsbehovet for det kommende året på bakgrunn av prognoser fra UDI. Utvalget består av 10 representanter fra stat og kommunesektoren som er likt representert og ledes av IMDis direktør. Når behovet er fastsatt, fordeles det på landets fylker basert på fylkenes folketall og erfaringen med bosetting i fylkene (Friberg og Lund 2006:22, IMDi 2014c, Thorshaug m.fl. 2013:27).

På regionalt nivå var praksisen frem til 2014 at IMDis lokale enheter i samarbeid med KS avgjorde hvilke kommuner som skulle forespørres om å bosette og den tallmessige fordelingen mellom kommunene. Fordelingen ble avgjort på bakgrunn av kommunenes folketall, forholdene i det lokale arbeidsmarkedet, kommunenes kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid, kvaliteten på dette arbeidet og IMDis regionale strategi for bosetting. Nytt av året er imidlertid at alle kommuner nå blir anmodet om å bosette flyktinger uavhengig av de overnevnte kriteriene (IMDi 2009:4, IMDi 2014d, Thorshaug m.fl. 2013:27–28).

Det lokale nivået utgjøres av kommunene, IMDi lokale enheter og asylenehetene. På bakgrunnen av anmodningen fra IMDi fatter kommunen et vedtak om å bosette og hvor mange som skal bosettes. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave, og kommunene står fritt til å svare nei på denne forespørselen. Velger kommunen å bosette, vil den kommunisere med IMDi om hver flyktning som skal bosettes²⁰. Et vedtak om å bosette er ikke forpliktende ettersom staten står uten sanksjonsmuligheter dersom kommunen ikke bosetter i samsvar med eget vedtak (Friberg og Lund 2006:22, Thorshaug m.fl. 2013:28).

4.2.1 Målsetninger i bosettingspolitikken

Ettersom den nye bosettingsmodellen i all hovedsak var en administrativ reform, ble ikke de grunnleggende målene i bosettingsarbeidet endret utover at man søkte å koble flyktningene til kommuner de ville bli værende i over tid (Friberg og Lund 2006:22).

I dagens bosettingsarbeid er *rask bosetting* et av hovedmålene. Det innebærer at bosetting skal skje innen seks måneder etter innvilget bosettingstillatelse. For enslige mindreårige asylsøkere er kravet tre måneder. Målet er at 90 prosent av flyktningene skal bli bosatt innenfor disse tidsfristene. Det andre hovedmålet er *god bosetting*. Det innebærer at bosettingsarbeidet skal skje i trygge rammer som sikrer integrering og gir mulighet for deltakelse i samfunnet. Det viktigste kriteriet er at flyktningene blir selvhjulpne så raskt som mulig. Konkret innebærer det å tilrettelegge for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet og å ivareta den enkeltes behov (Meld. St. 17 2000-2001:93, Thorshaug m.fl. 2013:28–29).

Fokusområdene forbundet med god bosetting har blitt noe endret siden 2002. Tidligere ønsket myndighetene å etablere nasjonale og etniske grupper av en viss størrelse innenfor et mindre geografisk område, men dette har fått mindre fokus etter 2009. Myndighetene ønsket også å redusere omfanget av sekundærflytting. Tidligere mente man at tendensen til flytting etter bosetting ville reduseres dersom flyktningens ønske om bosettingskommune ble imøtekommet. Den kraftige økningen av antall bosettingsklare i etterkant av 2009 førte imidlertid til at dette målet kom i konflikt med behovet for å utnytte alle tilgjengelige vedtaks plasser. I 2010 ble det derfor besluttet at bosettingsklare flyktninger kun skal få et tilbud om bosettingskommune fra IMDi. Dersom flyktningen takker nei til kommunen som tilbys, må vedkommende selv finne bosettingskommune. Man mister også muligheten til å bo

²⁰ Denne prosessen vil bli beskrevet mer detaljert i punkt 5.2.3 hvor den utgjør en egen variabel.

på asylmottaket og retten til deltakelse i introduksjonsprogram og andre offentlige hjelpetiltak. Den økte ventetiden på mottakene har dermed medført en strengere holdning overfor flyktingene, med tanke på valg av bosettingskommune (Thorshaug m.fl. 2013:29).

4.2.2 Økonomiske virkemidler i bosettingsarbeidet

Integreringstilskuddet skal bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og godt integreringsarbeid med sikte på at flyktingene skal bli selvhjulpne. Tilskuddet blir utbetalt på grunnlag av antall flyktinger som kommunen velger å bosette, og det er ment å dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i de første fem årene etter bosetting. Her inngår blant annet utgifter til flyktingkontor, boligjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, sosialkontortjenester, barneverntjenester, tolketjenester, barnehagetjenester, helsetjenester og kultur- og ungdomstiltak (IMDi 2013C: 1-2).

De kommunale utgiftene forbundet med integrering kartlegges årlig av et utvalg der staten og KS er representert og SSB bistår som sekretariat. Utvalgets funn er en del av beslutningsgrunnlaget når neste års satser for integreringstilskuddet blir fastsatt (Beregningsutvalget 2013:5–6).

Tabell 4.1 Oversikt over integreringstilskuddet

År for bosetting	Satser 2003	Satser 2003 i 2013 kr ²¹	Satser 2013
1	87 000	100 373	165 000 (voksen) 145 000 (barn) ²² 215 000 (enslig voksen) kr. 165 000 (enslig mindreårig)
2	77 000	88 836	166 800
3	77 000	88 836	135 000
4	68 000	78 452	80 000
5	67 000	77 299	70 000

Kilder: Beregningsutvalget 2009:9, IMDi 2013c, SSB 2013c.

²¹ Basert på utviklingen i konsumprisindeksen fra januar 2003 tom januar 2013 (SSB 2013c).

²² Personer regnes som voksne fra fylte 18 år.

Tabell 4.1 viser satsene for integreringstilskuddet i 2013 og 2003, i tillegg til 2003-satsene justert for prisveksten i perioden 2003–2013. I løpet av denne perioden har satsene for det første bosettingsåret blitt differensiert etter hvilke flyktninger som bosettes. Det er også verdt å merke seg at tilskuddet har hatt en sterkere vekst enn prisveksten i samme periode.

Ved siden av det ordinære integreringstilskuddet vist i tabell 4.1 mottar kommunene også et årlig særtilskudd for enslige mindreårige som utbetales til flyktingen fyller 20 år. I 2013 var tilskuddet 130.900 kr per person. For barn i grunnskolepliktig alder mottar kommunene et tilskudd til skolegang. Kommunene får også refusjon av utgiftene dersom barnevernstiltak blir iverksatt, med unntak av en egenandel (IMDi 2013d:2–4). I 2014 besluttet regjeringen imidlertid å kutte 20 prosent i denne refusjonsordningen, en reduksjon som er ventet å gi en årlig innsparing på 120 millioner kroner. Ifølge Klassekampen advarer KS mot kuttet fordi de mener det kan gi utslag neste gang kommunene skal vurdere bosetting av enslige mindreårige (Thorvaldsen og Tallaksen 2014).

Husbanken administrerer i tillegg en rekke tilskuddsordninger som er rettet mot kommunen, eller personer som er i en svak posisjon på boligmarkedet. Husbanken bistår også kommunene i bosettingsarbeidet og gir råd om bolig- og finansieringsløsninger for innvandrere som skal etablere seg i egen bolig (Husbanken 2007:6–7).

4.2.3 Kommunale plikter i bosettingsarbeidet

Som nevnt i innledningen innebærer en oppholdstillatelse i Norge en rett til inkludering i velferdsstaten på lik linje med andre innbyggere. I tillegg må kommunene organisere et introduksjonsprogram. Introduksjonsprogrammet har vært en obligatorisk del av det kommunale integreringsarbeidet siden september 2004, og det er et individuelt fulltidsprogram som skal fremme rask overgang til arbeidsliv eller videre utdanning. Flyktninger mellom 18 og 55 år har rett og plikt til å delta i programmet. I tillegg er det et vilkår at vedkommende har behov for grunnleggende kvalifisering, er bosatt i kommunen i samsvar med særskilt avtale mellom kommunen og utlendingsmyndighetene, og at det er mindre enn to år siden vedkommende ble bosatt i kommunen. Normalt varer programmet i to år, men i særskilte tilfeller kan det vare i tre år. Kommunen plikter å tilrettelegge for introduksjonsprogrammet innen tre måneder etter at flyktingen er bosatt. Kommunen skal da utarbeide en individuell plan for hver flykting med basis i den enkeltes kvalifiseringsbehov.

Planen skal inneholde de personlige målene for introduksjonsprogrammet, og hvilke tiltak og aktiviteter som skal iverksettes for at målene nås. Tilrettelegging av programmet forutsetter samordning av tiltak mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale enheter, og det er kommunens ansvar å samordne og koordinere programmet. Kommunen er blant annet utøvende instans for norskopplæring gjennom introduksjonsprogrammet og grunnskoleopplæring. Jobbsøkerkurs blir håndtert av NAV, mens videregående opplæring blir håndtert av fylkeskommunen (BLD 2012, NOU 2010:7: 266–267).

4.3 Forholdet stat–kommune i bosettingspolitikken

Norske kommuners selvstyre er negativt avgrenset. Det innebærer at kommunene selv avgjør hvilke oppgaver de ønsker å engasjere seg i, med mindre oppgavene faller under ansvarsområdet til andre etater. Rammene for det kommunale selvstyret er imidlertid forankret i spesiallovgivning som bidrar til å understreke kommunenes underordnede stilling i forhold til Stortinget. Spesiallovgivningen gjør Stortinget i stand til å gripe inn i den overordnede organiseringen av kommunesektoren, så vel som den konkrete virksomheten kommunene forventes å være engasjert i til enhver tid (Hansen 2005:184–185).

De siste tjue årene har kommunene fått en stadig viktigere rolle som iverksetter av offentlig politikk på en rekke sektorområder. Men selv om kommunene har fått økt ansvar, har samtidig statlig detaljstyring i form av rettighetslovgivning og standardkrav svekket det lokale selvstyret ved at kommunenes muligheter til å foreta lokale tilpasninger og prioriteringer har blitt redusert (Fimreite og Tranvik 2010)²³.

I bosettingspolitikken ligger derimot prinsippene om handlefrihet og kommunalt selvstyre til grunn ettersom det er kommunene selv som beslutter om de vil bosette flyktninger (Meld. St. 17 (1996-1997:91)). Dersom kommunene velger å bosette må de imidlertid forholde seg til lovfestede rettigheter og standardkrav. Fylkesmannen er ansvarlig for å kontrollere det kommunale integreringsarbeidet. Det innebærer kontroll av introduksjonsprogrammet, utbetaling av introduksjonsstønad²⁴, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og nasjonalt introduksjonsregister (BLD 2012:69). Denne reguleringen kan oppleves som utfordrende av

²³ En lovfestet rettighet innebærer at en privatperson har krav på en bestemt ytelse fra kommunen. Standardkrav omfatter regler som pålegger kommunene å sørge for visse tjenester, samtidig som det stilles kvantitative eller kvalitative krav til tjenestens innhold (Hagen og Sørensen 2006:58).

²⁴ Deltakerne i introduksjonsprogrammet har rett til å motta en stønad som på årsbasis tilsvarer 2G. Deltakere under 25 år mottar 2/3 ytelse (NOU 2011:7:149).

kommunene. I kommunelederundersøkelsen svarte 28 prosent av de spurte at kapasiteten i det kommunale integreringstilbudet gjorde det vanskeligere for kommunen å bosette flere flyktninger (Comte 2012:18).

Men selv om kommunal handlefrihet er et grunnleggende prinsipp i bosettingspolitikken gjør staten mye for å påvirke de kommunale beslutningsprosessene i ønsket retning. Dette skjer blant annet gjennom bruk av de økonomiske virkemidlene som har blitt beskrevet tidligere i kapitlet (Hagen og Sørensen 2006:59, Hansen 2005:193). I tillegg til dette bistår staten kommunene med støtte og veiledning gjennom IMDi. Veiledningen skal bidra til å styrke kommunene i deres arbeid med bosetting og kvalifisering av flyktninger og familiegjenforente. I tillegg bistår direktoratet kommunene i utviklingen av tjenester for en mangfoldig befolkning (IMDi 2012b:7).

Ved hjelp av informasjon søker myndighetene å få frem konsekvensene av den økte ventetiden for kommunene, staten og flyktningene selv. Samtidig ønsker staten også å få frem hvilken nytte bosettingen kan representere for lokalsamfunnet (Hood og Margetts 2007:5–6). Utdraget på begynnelsen av neste side er hentet fra en kronikk skrevet av direktørene i KS, IMDi og Husbanken og viser begge momentene:

«Dette er en situasjon alle taper på, flyktningene får ikke starte på kvalifisering, kommunene får en tyngre jobb med integrering, og staten og samfunnet får økte utgifter. Men det er fullt mulig å snu dagens tapssituasjon til en vinn-vinn situasjon for alle involverte (...). I mange kommuner bidrar flyktninger til sysselsetting og befolkningsutvikling. Kommuner som drar ut for å finne arbeidsinnvandrere på messer i utlandet, går noen ganger over bekken etter vann (Barvik, Eide og Øisteinsen 2013). »

Et annet eksempel er beslutningen om å anmode alle landets kommuner om å bosette som er med på å tydeliggjøre statens behov for kommunene.

Tabell 4.2 Oversikt over årlige anmodninger, vedtak og bosetting i kommunene og antall bosettingsklare i mottak

År	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anmodning ²⁵	8669	5221	5004	4570	5615	5762	8631	11522	6587	8889	9009
Vedtak ²⁶	5463	4492	4579	4322	4665	4983	7090	7353	5695	6155	6483
Faktisk bosetting i kommunene ²⁷	5448	4867	4828	3800	3826	4427	6087	5797	5486	5742	6551
Bosettingsklare i mottak ²⁸	Ca. 2000	2150	1400	732	1571	1370	1407	1627	1967	3829	5443

Kilder: UDI og IMDi

Som tabell 4.2 viser, kan det synes som påvirkningsarbeidet har en effekt ettersom kommunene bosetter flere enn tidligere. Men fordi det bosettes færre enn det samlede behovet tilsier, øker ventetiden på mottakene. Det er derfor et politisk ønske å forbedre effektiviteten i bosettingsarbeidet.

I 2011 sendte Stoltenberg II regjeringen ut et forslag på høring som ville gi fylkesmannen tilvisningsrett dersom kommunene ikke bosatte det antallet flyktninger som statens anmodninger tilsa. Denne retten skulle også kunne brukes dersom ventetiden på mottak etter innvilget oppholdstillatelse ble for lang (BLD 2011:12). KS anså forslaget som et klart brudd på frivilligheten i bosettingsarbeidet, og dermed også med grunnlaget for organisasjonens rolle i dagens bosettingsmodell. Organisasjonen gikk derfor imot forslaget fordi den mente at manglende ressurser var årsaken til den lange ventetiden før bosetting, ikke manglende vilje fra kommunenes side (KS 2011). Mer overraskende var det kanskje at IMDi ga uttrykk for skepsis til forslaget, noe utdraget under viser:

«Gjennomføring av forslaget i høringsutkastet medfører at balansen mellom ansvar og ressurstilgang endres vesentlig. Den foreslåtte modellen vil mest sannsynlig ha som konsekvens at kommunene i et ukjent antall tilfeller påtvinges et ansvar. Denne endringen fra aksept av et ansvar til påtvingelse av et ansvar kan få negative konsekvenser for IMDis handlingsrom som partner i bosettingsarbeidet. I stedet for utvikling av et selvstendig og bærekraftig engasjement for bosetting av flyktninger i flere kommunale sektorer, kan resultatet bli kommunal ansvarsfraskrivelse. IMDi som statens representant, kan oppleve at åpningen inn til kommunene lukkes, og at ansvaret forsøkes presset tilbake på staten (...). Det er knyttet alt for stor usikkerhet til konsekvensene av

²⁵ Tall fremskaffet gjennom e-post til IMDi.

²⁶ Tall fremskaffet gjennom e-post til IMDi .

²⁷ Tall fremskaffet gjennom e-post til IMDi.

²⁸ Kilder: IMDi 2008b:12, IMDi 2011a:5, IMDi 2014b:8, UDI 2004:15, UDI 2006:15.

forslaget, herunder hvordan dette vil påvirke kommunal forankring, et bredt sektorengasjement, og til slutt kvalitet og kvantitet i bosettingen på lang sikt (IMDi 2011b:16–17).»

IMDis høringssvar viser tydelig de mange avveiningene som ligger til grunn for bosettingspolitikken i dag (Methi 2013). Det gjenspeiler også Lanes poeng fra teorikapittelet. En korrekt gjennomføring av bosettingspolitikken der kommunene bosetter det antallet de blir anmodet om, betyr ikke nødvendigvis at statens integreringsmål blir virkeliggjort (Lane 2000:97–98).

4.3.1 Bosettingsordninger i Sverige og Danmark

Organiseringen av kommunesektoren i Norge har fellestrekk med resten av Skandinavia når det gjelder autonomi og ansvar (Baldersheim 2005:134). Det er derfor av interesse å se nærmere på hvordan bosetting av flyktninger er organisert i disse landene, selv om landene ikke fører en lik asylpolitikk. Det overnevnte forslaget fra 2011 har mye til felles med bosettingsordningen i Danmark, der bosettingen er statsregulert. I Danmark fordeles bosettingsklare flyktninger av Utlændingstyrelsen dersom det ikke blir enighet mellom amtene og kommunene om fordelingen på regionalt nivå og lokalt nivå (BLD 2011:8).

Siden 1994 har asylsøkere i Sverige kunnet velge hvorvidt de vil bo i statlige mottak eller hos slekt, venner eller andre mens søknaden om oppholdstillatelse er til behandling. Om lag 60 prosent velger å ikke bo på mottak og de fleste av dem blir boende i den samme kommunen når de får innvilget oppholdstillatelse. De som ikke finner bolig på egen hånd får tildelt bolig av staten. Personer som bor på mottak får noen uker på seg til å finne bolig på egen hånd etter at vedtak om oppholdstillatelse er fattet. Dersom de ikke lykkes, eller velger å takke ja til hjelp, blir de bosatt i en kommune som staten har avtale med.

De som får tildelt bolig av staten oppgir tre ønsker hvor de vil bo, og blir bosatt på et av disse stedene, eller en kommune i nærheten. Erfaringen med ordningen viser at den fører til raskere bosetting. Samtidig har den resultert i en at en stor del av flyktningene bosetter i de største byene, noe som har ført til økt belastning på tjenestetilbudet i disse kommunene. Det har også blitt fremhevet at ordningen virker hemmende på integreringsprosessen (BLD 2011:7–8, Friberg og Lund 2006:20, Statskonsult 2000:63–64).

5. Empiriske funn

I dette kapitlet presenteres de empiriske funnene kategorisert etter variablene som er beskrevet i kapittel 2. I den første delen av kapitlet viser jeg hvordan kommunene har behandlet anmodningene fra IMDi i perioden 2003-2013 gjennom vedtak og faktisk bosetting. Her vil jeg også kort presentere den kommunale vedtakshistorikken, før jeg går videre til å presentere de empiriske funnene i lys av oppgavens iverksettingsmodell. For å gjøre det enklere å sammenlikne kommunene, har jeg valgt å presentere begge kommunene i samme delkapittel.

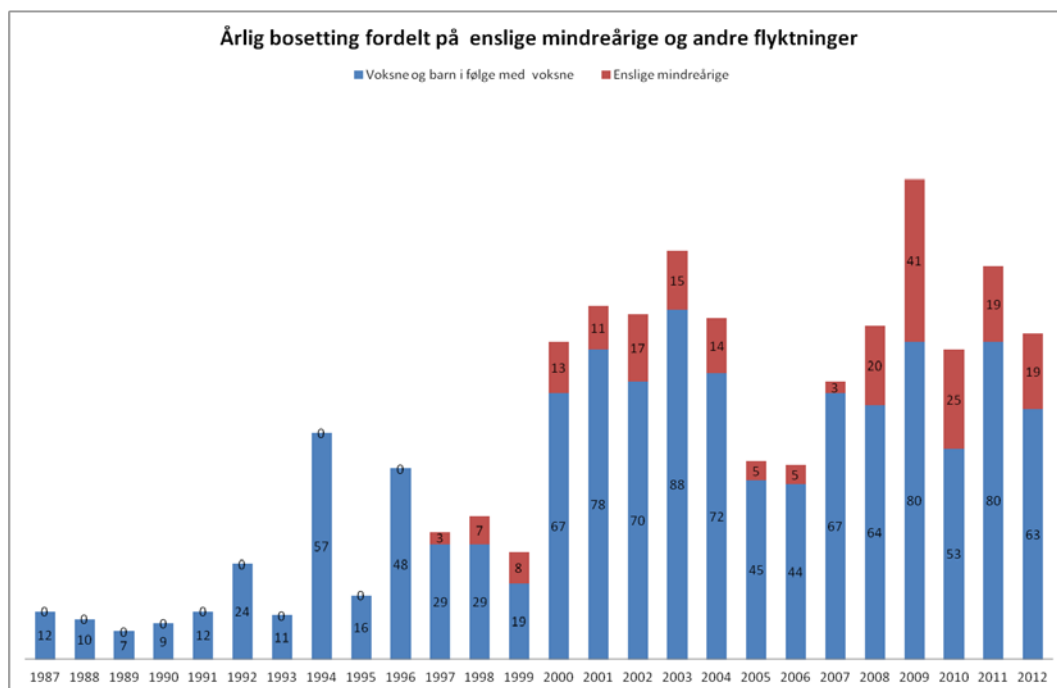
5.1 Bosetting i Vadsø og Sør-Varanger

5.1.1 Politiske vedtak og faktisk bosetting i Vadsø kommune

Tabell 5.1 Anmodninger, vedtak og bosetting i Vadsø (unntatt familiegjenforente)

År	Anmodning	Vedtak	Bosetting
2003	30	70	91
2004	30	30	78
2005	30	30	42
2006	30	30	26
2007	35	35	63
2008	40	120	72
2009	120	120	107
2010	80	80	67
2011	70	70	81
2012	75	75	69
2013	90	80	91

Kilde: IMDi



Figur 5.1 Bosetting av flyktninger i Vadsø i perioden 1987–2002 (inkludert familiegjenforente)

Kilde: Vadsø kommune 2013a:62

Vadsø har bosatt flyktninger med oppholdstillatelse siden 1987, og siden 2000 har kommunen bosatt et betydelig antall flyktninger i forhold til folketallet. I 2000 ble fiskeindustrien som en stor majoritet av flyktingene arbeidet i, nedlagt og de fleste flyttet. Kommunen valgte da å bosette et stort antall overføringsflyktninger fra Afghanistan, ifølge tidligere sosial- og flyktningsjef. Det nye vedtaket innebar store konsekvenser for organiseringen av flyktingarbeidet i Vadsø, og hva som ble gjort blir nærmere beskrevet under punkt 5.2.6 der jeg tar for meg trekk ved iverksettelsesenheter.

Første halvår av 2002 debatterte kommunestyret i Vadsø den videre utviklingen av bosettingspolitikken. I april 2002 ble det vedtatt å bosette 30 flyktninger per år frem til 2004. Men samtidig som dette vedtaket ble fattet, ble administrasjonen bedt om å utrede ressursbruken i flyktingarbeidet. Hensikt var at bystyret skulle få et bedre vurderingsgrunnlag vedrørende kommunens kapasitet til å yte nødvendige tjenester. Denne utredningen var klar i juni samme år, og viste at kommunen ville sitte igjen med et overskudd på 9 millioner kroner dersom det ble bosatt 30 flyktninger og alle relevante inntekter og utgifter ble inkludert (Vadsø kommune 2002). Denne utredningen vil bli nærmere beskrevet i punkt 5.2.4 om kommuneøkonomi.

Et vedtak som ble fattet i juni 2002, gav rådmannen fullmakt til å bestemme omfanget på tilleggsbosettingen utover de 30 man allerede hadde vedtatt. Begrensningen som ble satt, var at tilleggsbosettingen ikke skulle overstige antallet som hadde flyttet året i forveien. Rådmannen hadde denne fullmakten til 2006 (Vadsø kommune 2002).

Siden den gang har bosettingspolitikken i Vadsø vært styrt etter et løpende vedtak som sier at antall flyktninger skal holdes på et fastlagt nivå, 336 personer, som kommunen mottar integreringstilskudd for. Familiegjenforente omfattes også av dette måltallet, mens flyktninger som har bodd i kommunen lengre enn fem år, er ikke en del av det. Bakgrunnen for at kommunen ønsket å holde antallet flyktninger stabilt, var å skape forutsigbarhet i etterspørselen etter særskilte kommunale tjenester (Vadsø kommune 2012a). Antallet som blir bosatt, er dermed summen av flyktninger som flytter ut av kommunen i løpet av året, eller faller ut av gruppen ved årsskiftet.

Da IMDi i 2013 økte anmodningen om bosetting i Vadsø til 90 personer, vedtok kommunestyret i første omgang å bosette 80. Det ble understreket at det sannsynligvis ikke ville være et problem å bosette 90 dersom det fastlagte nivået tillot det, noe som også skjedde (Vadsø kommune 2012a). Ifølge en informant kan antallet familiegjenforente derfor forklare at bosettingen har vært lavere enn IMDis anmodning i enkelte av årene oppgaven undersøker. Andre forklaringer er at kvoteflyktninger har ankommet senere enn forespeilet, eller at IMDi har bedt om færre bosettinger enn kommunens vedtak tilsier.

5.1.2 Politiske vedtak og faktisk bosetting i Sør-Varanger kommune

Tabell 5.2 Anmodninger, vedtak og bosetting i Sør-Varanger (unntatt familiegjenforene)

År	Anmodning	Vedtak	Bosetting
2003	25	25	12
2004	25	10	10
2005	20	20	7
2006	20	20	4
2007	20	20	20
2008	20	20	15
2009	25	25	2
2010	30	20	9
2011	15	20	25
2012	35	25	27
2013	35	35	34

Kilde: IMDi

Sør-Varanger kommune har bosatt flyktninger siden 1989 og har dermed i likhet med Vadsø lang erfaring med å bosette flyktninger. Kommunens vedtak omfatter flyktninger som bosettes etter avtale med IMDi, noe som medfører at familiegjenforente ikke omfattes av vedtakene. I perioden 2003–2013 har spørsmålet om å bosetting av flyktninger stort sett vært oppe til avstemning én gang i året, men fra og med 2010 har kommunen fattet flerårige vedtak om bosetting. Dette er grunnen til at kommunens vedtak er høyere enn IMDis anmodning i 2011.

I 2011 ble det fattet vedtak om å bosette 25 flyktninger i året i perioden 2012–2015, men vedtaket ble endret i desember 2012 da kommunen behandlet en tilleggsanmodning fra IMDi om å bosette ytterligere 10 flyktninger i 2012 og 2013. Kommunen valgte da å si nei til tilleggsanmodningen for 2012 på bakgrunn av en innstilling fra administrasjonen, men godtok å øke bosettingsantallet til 35 flyktninger i 2013. Vedtaket blir nærmere beskrevet i punkt 5.2.5 og 5.2.6 hvor jeg tar for meg strukturelle forhold og trekk ved iverksettelsesenheter.

Ved to andre anledninger har kommunestyret vedtatt lavere bosetting enn IMDis anmodning tilsier. I begge tilfellene skjedde det på bakgrunn av administrative anbefalinger. I 2004 var

begrunnelsen for lavere bosetting usikkerhet rundt statlige ressurser, et ønske om en god oppstart av introduksjonsprogrammet og mangel på praksisplasser. I 2010 takket kommunen nei til å bosette ti enslige mindreårige på grunn av kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet.

5.2 Hva påvirker kommunenes håndtering av IMDis anmodning?

5.2.1 Politiske standarder og mål

Klarhet rundt sentrale mål og forventninger er et vesentlig element i ovenfra-ned-tilnærmingen. Effektiv iverksetting krever en lik forståelse av politiske målsetninger på tvers av ulike organisasjoner. I dette avsnittet vil jeg undersøke informantenes kjennskap til statens mål om rask og god bosetting, og hvilke mål kommunen har definert for integreringsarbeidet²⁹.

Vadsø

Selv om spørsmålet om statlige målsetninger er vanskelig å forholde seg til for noen av informantene, har flertallet av politikerne og de ansatte i administrasjonen kjennskap til statens mål. Blant elementer som nevnes, er yrkeskvalifisering, muligheten til å leve et trygt liv og godt liv og reduksjon av ventetiden i mottakene. Kjennskapen til kommunens mål i bosettingsarbeidet er også varierende blant informantene. Kommunens mål i bosettingsarbeidet ble vedtatt i 2006 og består av fire målsetninger:

- Vadsø kommune skal fortsatt være en kommune som bidrar til den nasjonale målsettingen om rask bosetting av flyktninger som får oppholdstillatelse.
- Vadsø kommune skal satse på sosial integrering, trygghet og selvhjulpenhet for bosatte flyktninger.
- Vadsø kommune skal fortsatt bidra til at flyktninger kvalifiseres til et arbeid i Norge.

²⁹ Se punkt 4.2.1 for statens mål i bosettingsarbeidet.

- Gjennom Vadsø kommunes innsats for å utvikle nye arbeidsplasser i Vadsø, vil kommunen bidra til at flest mulig flyktninger blir boende som borgere i Vadsø.

Kilde: Vadsø kommune 2006a:4

Ordføreren beskriver kommunens mål slik:

«(...) Vi vedtok tidlig at vår rolle var å bosette flyktninger og gi dem en god skole, barnehage og opplæringstilbud i det norske samfunnet. Så aksepterte vi samtidig at vi regner med at mange vil flytte etter et gitt antall år i Vadsø. Ikke fordi vi primært ønsket det, men det ble resultatet i og med at de søkte arbeid andre steder etter introduksjonsprogrammet. Det har gjort at vi har kunnet ha det store antallet årlige bosettinger, fordi det har flyttet folk hele tiden vekk fra kommunen. Hvis alle hadde blitt, ville vi ikke klart å integrere det store antallet som har strømmet gjennom kommunen gjennom disse årene. Men den prinsipielle avklaringen gjorde vi politisk. Vi hadde som målsetning at vi skulle være en kommune som møtte innvandrerne og gav dem en god start på tilværelsen i Norge.»

I avsnittet om utsøkingsprosessen går det klart frem at kommunen forholder seg til målet om rask bosetting. Informanten fra IMDi mener kommunen er bevisst ansvaret som følger med bosetting av flyktninger, og at arbeidet har blitt en stadig vanligere del av den kommunale virksomheten. Representanten for Arbeiderpartiet ser ut til å dele denne oppfatningen:

«(...) Det har ligget som en planke i kommunens drøfting at vi skal bosette 80 flyktninger her. Så det har vært en fast del de siste årene som jeg har vært med i kommunestyret (...).»

Sør-Varanger

I Sør-Varanger har de fleste av informantene en viss kjennskap til statens mål i bosettingsarbeidet. At staten ikke når sitt mål om rask bosetting, er kjent for de fleste, noe som kan henge sammen med at kommunen to ganger de siste årene har blitt anmodet om å bosette flere enn i dag. I tillegg nevner informantene at det er viktig at flyktningene blir integrert og selvhjulpne³⁰.

Kommunen har ikke egne mål for bosettingsarbeidet. Ordføreren mener kommunen forholder seg til retningslinjene som kommer fra staten, noe vedtaket som ble gjort i 2012 om å bosette utenfor sentrumsområdene, kan ses som et eksempel på. Vedtaket innebar at kommunen for første gang skulle bosette flyktninger utenfor Kirkeneshalvøya. Som et resultat ble det i

³⁰ Hva informantene la i begrepet «integrering» er usikkert, ettersom jeg ikke spurte dem nærmere om hvordan de definerte det.

november 2013 bosatt en flyktningfamilie i Svanvik, en bygd 4 mil sør for Kirkenes. Ordføreren beskriver det nye tiltaket slik:

«De siste årene har vi fra Senterpartiet ønsket å bruke bosetting av flyktninger også i en boligpolitisk plan for å styrke distriktene som opplever fraflytting. Vi har jo gjort et vedtak om at vi skal bosette flyktninger også i distriktene (...) Det er mange som mener de bør bo i byen for å være nært til absolutt alt. Men jeg mener det er lettere å integrere i små åpne samfunn.»

Rådgiveren fra IMDi har inntrykk av at flyktningarbeidet også i Sør-Varanger har blitt en vanligere del av den kommunale virksomheten og mener vedtaket om distriktsbosetting er et eksempel på at kommunen er løsningsorientert. IMDi følger med på resultatene, og rådgiveren forklarer her hvordan liknende vedtak kan bidra til at direktoratet når sine mål:

«(...) IMDi Nord har nå nylig anmodet 20 kommuner som aldri tidligere har blitt anmodet før. Da har vi også prøvd å si til kommunene, prøv å bosette litt utenfor sentrum. For det finnes ikke boliger i kommunesentrene for å bosette 1580 i region Nord i år. Det har vi aldri klart.»

5.2.2 Statlige ressurser

Ifølge Van Meter og Van Horn (1975) har statlige ressurser stor betydning for en vellykket iverksetting av vedtaket. Dette avsnittet omhandler derfor betydningen av integreringstilskuddet. Et viktig spørsmål er hvorvidt kommunene anser tilskuddet som tilstrekkelig, og hvilken betydning det har for kommunenes økonomi. I tillegg undersøker jeg hvordan kommunene disponerer tilskuddet.

Vadsø

I Vadsø har flyktingenheten ansvaret for inntekts- og utgiftssiden av flyktningarbeidet i kommunen. På inntektssiden i det årlige budsjettet inngår integreringstilskuddet og andre tilskudd som relaterer seg til flyktingvirksomheten i kommunen. På utgiftssiden inngår flyktingtjenestens utgifter til administrasjon og tiltak³¹. Tidligere sosial- og flyktningsjef beskriver budsjetteringen slik:

«Vi bruker det som må brukes, for å drive flyktingvirksomheten (...) Når vi ikke bruker alt, så tilfaller jo det kommunekassen, til fordeling til andre virksomheter som også har utgifter til flyktninger, som ikke kommer frem i vårt regnskap. For eksempel helsetjenesten, barneverntjenesten og øvrige. Alle driver jo med flyktninger.»

³¹ Se punkt 5.2.4 om kommuneøkonomi for en nærmere redegjørelse av flyktingenhetens budsjettering.

I perioden 2003–2013 har tilskuddet blitt vurdert som et betydningsfullt bidrag til den lokale økonomien. Det har ikke alltid vært slik. I 2002 var det uenighet om hvorvidt tilskuddet dekket kommunens merutgifter ved bosetting (Vadsø kommune 2002). Det året ble det først besluttet å bosette inntil 30 flyktninger per år frem til 2004, men samtidig ble det bestilt en utredning av de økonomiske forutsetningene rundt bosetting av flyktninger³².

Som et resultat av denne utredningen budsjetterer nå flyktningeheten hvert år med overskudd, men overskuddet tas ikke for gitt i administrasjonen eller blant politikerne.³³ Rådmannen mener de statlige rammebetingelsene i bosettingspolitikken har blitt svekket fordi det kommer flere analfabeter og flyktninger med traumer enn tidligere til Norge, noe integreringstilskuddet ikke gir dekning til. Informanten viser også til at kommunen har opplevd en utgiftsøkning i barnevernet de siste årene på grunn av flyktningfamilier som har kommet under tiltak:

«Risikoen for at slikt kan skje, har alltid vært der knyttet til bosatte flyktninger, men den har vært ekstremt tiltakende over årene. Da våger jeg også påstanden om at utmålingene av introduksjonstilskuddene ikke representerer den risikøkningen.»

Representanten fra Arbeiderpartiet omtaler integreringstilskuddet som en del av den økonomiske basen til kommunen, og er av den oppfatning at hvis tilskuddet ikke hadde balansert kommunens utgifter, ville det blitt en skarpere diskusjon i kommunestyret om antallet bosatte flyktninger.

Sør-Varanger

I likhet med Vadsø går integreringstilskuddet budsjettmessig til Flyktningtjenesten, som opplyser at tilskuddet brukes til introduksjonsstønad, barnehage tilbud, SFO, skole og barnevern. Ifølge rådmannen ble ubrukte integreringsmidler tidligere øremerket et integreringsfond, men på grunn av vanskelig økonomi i kommunen finansierer midlene i dag overforbruk på andre tjenesteområder. Politikerne er ikke kjent med hvorvidt integreringstilskuddet blir øremerket, noe som kan ha sammenheng med at ingen av informantene uttrykker at bosettingspolitikken er økonomisk motivert.

Samtlige informanter er enige om at integreringstilskuddet har stor betydning for kommunens beslutninger, noe som kommer tydelig til uttrykk i ordførerens svar under intervjuet:

³² Se punkt 5.2.4 om kommuneøkonomi for en nærmere beskrivelse av utredningen.

³³ Se punkt 5.2.4 for en nærmere beskrivelse av debatten om overskuddet.

«Det har stor betydning, for det er jo krevende, og det koster jo penger. Det er penger vi bruker gjennom kompetansesenteret, oppfølging, helsetjenester, og vi ser både i skoler og barnehagen at vi er nødt til å ha de ressursene. Jeg skulle ønske at man økte integreringstilskuddet, så vi fikk enda bedre kvalitet i tjenestene våre.»

På spørsmål om tilskuddet er tilstrekkelig, er flyktningene klare på at det er tilfellet. Rådmannen mener at så lenge tilskuddet er på dagens nivå har det ikke betydning for hvorvidt kommunen sier ja eller nei til bosetting. Rådmannen ønsker seg likevel en annen fordeling av tilskuddet der myndighetene øker finansieringen de to første årene når flyktningene er i introduksjonsprogrammet, og trapper ned de siste årene fordi integreringsutgiftene er størst de første årene.

Administrasjonen har allikevel ikke alltid ment at tilskuddet er tilstrekkelig. Da den i 2004 innstilte på å bosette 10 flyktninger i stedet for anmodningen på 25, viste den til at staten ikke hadde gitt signaler om hvordan introduksjonsloven skulle finansieres. Situasjonen vedrørende overføringer fra staten ble derfor vurdert som usikker, og den var en av grunnene til at administrasjonen foreslo å bosette 10 flyktninger. Det ble til slutt også kommunestyrets vedtak (Sør-Varanger kommune 2004).

Informanten fra Fremskrittspartiet er i tvil om tilskuddet er tilstrekkelig og ønsker mer informasjon:

«Kommunen sier tilskuddet er tilstrekkelig, men jeg har ikke sett noe bevis på det. Jeg har hatt mine tvil om det, og jeg vet det er mange ekstra kostnader som kommer. Da lurer jeg på: Hva er det Sør-Varanger da må dekke ekstra? Det er slike ting jeg må finne ut av, for jeg har ikke svar på det.»

Representanten fra Høyre tror kommunen har klart seg innenfor tilskuddets rammer, men mener tilskuddet i enkelte tilfeller burde vært høyere, spesielt for personer med en traumatisk bakgrunn. Gjennom svarene fremgår det at integreringstilskuddet er en forutsetning for bosetting i kommunen. Selv om både Høyre- og Senterpartirepresentanten mener at tilskuddet burde vært høyere, har det ikke vært brukt som et argument for ikke å imøtekomme anmodningene fra IMDi.

5.2.3 Kommunikasjon vertikalt og horisontalt mellom ulike styringsnivå

Van Meter og Van Horn anser kommunikasjon mellom enheter på ulikt nivå og innad i organisasjoner som en kompleks og vanskelig prosess (Van Meter og Van Horn 1975).

Dette gjelder i stor grad for bosettingspolitikken hvor IMDi må henvende seg til kommunene for hver flyktning som skal bosettes og behøver godkjenning fra dem for at flyktningen faktisk skal bli bosatt. Denne prosessen omtales som *utsøkningsprosessen*. Hvordan prosessen foregår vil først bli beskrevet. Deretter blir det undersøkt hvordan de to kommunene og IMDi samarbeider i utsøkningsprosessen.

I tillegg vil jeg undersøke hvordan kommunene og IMDi oppfatter den generelle dialogen og samarbeidet med hverandre, og hvordan kommunikasjonen mellom politikerne og flyktningtjenesten foregår i de to kommunene. Her vil det blant annet bli beskrevet hvordan bosettingsanmodningene blir behandlet i kommunestyret.

Utsøkningsprosessen i Vadsø og Sør-Varanger

Rådgiveren fra IMDi Nord forteller at samarbeidet med kommunene begynner ved at direktoratet sender anmodningsbrev med svarfrist til kommunene som IMDi i samråd med KS har blitt enige om at skal anmodes om bosetting. Her bes kommunene om å legge ved en plan for når vedtak om bosetting skal fattes, og hvordan eventuelle bosettingsplasser skal utnyttes. Hvis kommunen fatter vedtak om bosetting, vil IMDi innlede samarbeid med kommunen om hvordan bosettingen skal foregå.

I denne prosessen vil direktoratet sende en anonymisert forespørsel til kommunene om hver flyktning som skal bosettes. Hver utsøkningsforespørsel inneholder informasjon om blant annet nasjonalitet, alder, funksjonsevne, språkkunnskaper og arbeidserfaring. Ifølge informanten fra IMDi sendte IMDi Nord ut 1100 slike forespørsler i 2013. Direktoratet må ha bekreftelse fra kommunene for hver person som skal bosettes, noe som gjør prosessen krevende, ifølge rådgiveren:

«Det medfører at bosettingen går tregere, og vi får en opphopning av folk med funksjonsnedsettelse, av og til flyktninger fra forskjellige nasjonalitetsgrupper, eller andre som ikke passer i en kommune av ulike grunner. Og ofte er det vanskelig å forklare dem at noen blir bosatt raskt fordi vedkommende ses på som en ressurs for kommunen. Så det er den slitsomme delen av bosettingsarbeidet.»

I Vadsø er ansvaret for hvem som skal bosettes, lagt til flyktningsenheten. Her fortelles det at politikerne ikke legger seg opp i hvilke flyktninger som bosettes i kommunen. Tidligere sosial- og flyktningsjef sier at dette er enhetens holdning:

«Vi bosetter de som IMDi mener skal bosettes. Vi mener at det er et nasjonalt ansvar og fordele hvem som skal bosettes hvor.»

Det har ikke vært full enighet om denne linjen i kommuneledelsen, ifølge flyktningkonsulenten. At enheten håndterer utsøkningsprosessen på denne måten, forklarer informanten slik:

«Det er fordi tidligere sosial- og flyktningsjef har vært en sterk person, og vi har hatt veldig lite problemer med flyktninger i Vadsø kommune.»

Eneste hinder synes å være tilgjengeligheten av boliger på utsøkningsstidspunktet. Både rådmannen og venstrerepresentanten sier det har forekommet at kommunen har måttet si nei til flyktninger fordi det ikke har vært tilgjengelige boliger på tidspunktet for utsøkingen.

Sør-Varanger stiller heller ikke betingelser til IMDi om hvem som skal bosettes, men tilgjengelige boliger har likevel en betydning for hvem som blir bosatt, ifølge flyktningsjefen:

«Vi bygger ikke opp noen landgrupper, eller at vi gjør så eller så. (...) Vi styrer det litt i forhold til enslige, fordi vi har en del bofellesskap, og de fungerer så dårlig. Vi styrer det litt der. Da sier vi at vi ikke kan ta imot enslige, men at vi kan ta imot enslige hvis vi har bolig for en person. Men hvis vi har en enebolig med tre soverom, så sier vi at det helst skal være en familie. (...) Vi har følt veldig presset fra IMDi, vi har prøvd det. Vi har hatt mange bofellesskap. Og vi kan ikke si at det er en vellykket måte å bosette flyktninger på. Og det er veldig arbeidskrevende, for når de skal flytte ut fra bofellesskap må vi gjøre en reetablering. Hvis de har bodd i et hus med felles stue, så må vi etablere dem i andre hybler eller andre leiligheter. Det blir nesten som en ny bosetting.»

Representanten fra IMDi mener de to kommunene strekker seg lengre i utsøkningsfasen enn andre kommuner:

«Vi har folk i både Sør-Varanger og Vadsø som er villige til å ta noen utradisjonelle grep for å få bosatt folk som er vanskelige å bosette i utgangspunktet. De vil strekke seg litt mer for å få folk bosatt raskt og få folk som er syke, bosatt (...) Så de to kommunene skiller seg ut spesielt vil jeg si, men spesielt Vadsø (...) Det er motiverende for oss når vi sitter med vanskelige bosettingssaker hvor vi ikke ser en utvei, så henvender vi oss til Vadsø. Så svarer de to dager senere etter å ha hatt alle møter, og sier de tar utfordringen.»

Selv om utsøkningsfasen i dag går etter planen, har det ikke alltid vært slik. I saksfremlegg og årsmeldinger fremgår det at kommunene flere år mottok færre flyktninger enn deres vedtak

skulle tilsi. En sannsynlig forklaring ser ut til å være at flyktningene før 2009 hadde større adgang til å velge bosettingskommune. Ifølge flyktningkonsulenten var dette en utfordring for Vadsø i perioden 2004–2007:

«Ingen ville bosette seg i Vadsø, alle ville sørover. Vi måtte lokke folk til å komme hit nesten.»

I årsmeldingen for 2006 het det at Vadsø måtte jobbe målbevisst for at flyktningene skulle velge å bosette seg i kommunen slik at bosettingsnivået kunne opprettholdes (Vadsø kommune 2007:2). Det er meget sannsynlig at dette også gjaldt Sør-Varanger. I 2006 skrev administrasjonen at de siste års bosettingserfaringer og prognosene på landsbasis tilsa at det var mer realistisk å vedta en bosetting på 10 flyktninger i 2007, fremfor IMDi's anmodning på 20. Administrasjonen anbefalte å ta saken til ny vurdering dersom behovet på landsbasis ble endret (Sør-Varanger kommune 2006:2)³⁴.

Kommunikasjonen mellom Vadsø og IMDi

Administrasjonen i Vadsø er meget fornøyde med dialogen og samarbeidet med IMDi. Partene er for tiden i ferd med å etablere en samarbeidsavtale som omfatter arbeid knyttet til bosetting, kvalifisering og likeverdige tjenester. Avtalen vil omfatte en handlingsplan, og det vil holdes to årlige møter, ett om bosetting og ett om kvalifisering. Samarbeidsavtalene oppfattes av IMDi Nord som et viktig bidrag for å nå bosettingsmålene (Agenda Kaupang 2014:48). Rådmannen legger spesielt vekt på at direktoratet er svært tilretteleggende og støttende i bosettingsarbeidet:

«Vi opplever at vi sammen med IMDi og Husbanken kan diskutere mange løsninger og få til mange prosjekter som ellers ville vært vanskelig å realisere (...) Jeg har personlig sagt i mange sammenhenger at IMDi er et "annerledes" direktorat i positiv forstand. Man opplever at man har personlige kontakter inn i direktoratet som alltid er tilgjengelige og opptatt av kommunens problematikk³⁵.»

Politikerne i kommunestyret har selv liten direkte kontakt med direktoratet, det er hovedsakelig den politiske og administrative ledelsen som har vært i kontakt med IMDi. Representanten fra Høyre kan ikke huske at kontakten mellom IMDi og kommunen har vært et tema i formannskapet eller kommunestyret. Representanten fra Arbeiderpartiet har inntrykk av at dialogen har vært god og ryddig, basert på informasjonen som har fremkommet i kommunestyret. Representanten fra Venstre har inntrykk av at IMDi er fornøyd med

³⁴ Kommunestyret valgte likevel å etterkomme IMDi's anmodning.

³⁵ Spørsmålet ble besvart på e-post.

kommunen fordi den bosetter et høyt antall og ulike grupper flyktninger. Ordføreren fra SV opplevde å ha lite kontakt med IMDi som kommunestyrerepresentant, men mer kontakt i posisjonen som ordfører. Informanten sier at kommunen er positiv til dialogen med IMDi og fremhever spesielt den gode kontakten med IMDi Nord.

Kommunikasjonen mellom Sør-Varanger og IMDi

Politikerne som jeg intervjuet i Sør-Varanger, har ikke hatt direkte kontakt med IMDi. Ordføreren stoler på at administrasjonen har den dialogen de bør ha med direktoratet med tanke på faglig oppfølging. Fra sitt politiske ståsted syntes representanten fra Høyre at dialogen fungerer greit, mens representanten fra Fremskrittspartiet er mer kritisk:

«Hvis kommunene skulle finne på å si nei, blir det på en måte ikke helt godtatt. Vi sier ja, ja, ja, og jeg som ikke skjønner hvorfor. Jeg føler ikke vi har den dialogen (...) Det er noe jeg kommer til å jobbe litt mer med fremover.»

I administrasjonen har rådmannen tidligere vært med i en referansegruppe der det ble diskutert hvordan bosettingsarbeidet kunne forbedres, og hvordan IMDi ble oppfattet som organisasjon. Informanten beskriver sin kontakt med IMDi som god, men tror direktoratet nok kunne ønske at kommunen bosatte flere flyktninger. Samtidig har vedkommende en oppfatning av at IMDi har respekt for kommunens faglige vurderinger.

Flyktningtjenesten mener at deres dialog med direktoratet var bedre før. De to informantene peker på at de tidligere kunne ringe eller sende e-poster direkte til kommunens saksbehandler i IMDi. I dag er systemet endret, og kommunen har ingen egen saksbehandler. Den direkte dialogen er også borte. Hvis kommunen skal kontakte IMDi, skjer det først og fremst gjennom e-post. Det gjelder også dialog om hvilke flyktninger som skal bosettes i kommunen.

Informantene gir ikke uttrykk for at denne endringen har hatt betydning for kommunens vedtak, eller hvor mange som blir bosatt, men ønsker likevel mer direkte kontakt. At informantene forteller at de tidligere har søkt og fått utviklings- og forsøksmidler fra direktoratet, og at det også i Sør-Varanger forhandles om en samarbeidsavtale av samme type som i Vadsø, er indikasjoner på at samarbeidet mellom kommunene likevel er bra (Agenda Kaupang 2014:48).

Kommunikasjonen innad i Vadsø

Som nevnt i avsnitt 5.1.1 hadde rådmannen fra 2002 til og med 2006 fullmakt til å beslutte tilleggsbosetting utover det fastsatte vedtaket på 30 flyktninger. Bakgrunnen for fullmakten var at ordningen ville skape større stabilitet i finansieringen av flyktningarbeidet. Hvis en flyktning flyttet ut av kommunen, ville det medføre reduserte inntekter året etter. Ettersom tilleggsbosettingen var basert på fraflyttingen året før, ville bortfallet av inntekter bli kompensert med tilskuddet for nye flyktninger (Vadsø kommune 2002).

Siden 2006 har IMDi's anmodning blitt besvart på bakgrunn av et måltall³⁶. Slik saksbehandlingen fungerer i dag, blir den årlige anmodningen fra IMDi derfor lagt frem for formannskapet og kommunestyret i forbindelse med den årlige behandlingen av kommunebudsjettet. Dersom anmodningen er høyere enn måltallet, må saken opp til ordinær politisk behandling.

Politikernes kontakt med flyktningstjenesten går hovedsakelig gjennom rådmannen, men enkelte informanter påpeker at det også er uformell kontakt mellom flyktningstjenesten og politikerne. Det skyldes blant annet at partene møtes i uformelle sammenhenger ettersom Vadsø er en liten by. Representanten fra Venstre forteller at kommunen tidligere hadde politiske hovedutvalg som hadde nærmere kontakt med fagområdene sine, men at de ble nedlagt i desember 2013³⁷. Administrasjonen opplever at flyktningarbeidet har støtte blant politikerne, noe som kan illustreres av dette utsagnet fra rådmannen:

«Kommunestyret har på mange måter skapt et ganske romslig handlingsrom som gjør at hverken jeg som rådmann eller de som jobber med bosetting, til daglig trenger å stille seg spørsmålet: Er dette rett, er dette noe vi kan gjøre, er dette noe vi bør gjøre? Det at de har gjort de vedtakene de har gjort, gjør at slike som jeg og alle andre som jobber med dette til daglig, føler stor grad av trygghet og vet retningen på det vi holder på med.»

Politikerne opplever kontakten med flyktningstjenesten som overveiende god, og at de i stor grad får den informasjonen de trenger gjennom offisielle kanaler. Rådmannen sier at det fortløpende stilles spørsmål om hvordan flyktningarbeidet går og hvilke utfordringer som finnes, og at det snart kommer en sak fra administrasjonen som tar for seg forutsetningene for den lokale flyktningpolitikken³⁸. Ett av spørsmålene som inngår i utredningen, er hvordan administrasjonen holder kontroll på at antallet flyktninger som bor i kommunen samsvarer

³⁶ Se punkt 5.1.1 for beskrivelse av hvordan Vadsøs bosettingspolitikk er utformet.

³⁷ Spørsmålet ble besvart på e-post.

³⁸ Se også punkt 5.2.8 om debatten i kommunestyret for mer om denne utredningen.

med måltallet kommunestyret har vedtatt. Dette er en sak som representanten fra Høyre ønsker mer informasjon om:

«(...) Hvert år når dette bosettingsvedtaket er til behandling, så spør man om det. Fra administrasjonens sin side så får man det korte svaret at man er innenfor. Men hvordan vet vi det? Har vi en oversikt over hvor mange som har flyttet? Hvor er de her tabellene som viser de vi har integrert, og hvor mange som har flyttet? Og hvis vi nå skal gå skikkelig langt tilbake, så er det noen som det er både 10–15 og 20 år siden de kom hit. Er de enda i denne kvoten?»

Kommunikasjonen innad i Sør-Varanger

Når Sør-Varanger mottar anmodninger fra IMDi om bosetting, har flyktingtjenesten ansvar for den forberedende saksbehandlingen der det hentes det innspill fra berørte parter. Ifølge rådmannen er saksfremlegget en totalvurdering av hvilket bosettingsnivå som kan anbefales, der administrasjonen så godt som mulig prøver å møte det grunnbehovet IMDi har meldt om. Politisk blir saken først behandlet i utvalget for levekår, før den går videre til formannskapet og kommunestyret.

Kontakten mellom flyktingtjenesten og politikerne går hovedsakelig gjennom rådmannen, men det er også uformell kontakt mellom partene, ifølge flere informanter. Flyktingtjenesten opplever både å ha politisk støtte til arbeidet og å få gode tilbakemeldinger fra politisk hold. Som et eksempel på den politiske støtten trekker flyktingtjenesten frem beslutningen om å bosette flyktinger i distriktene:

«Det var et politisk ønske, det at de gjorde et sånt vedtak. De tror på at vi får det til.»

Både representanten fra Høyre og ordføreren beskriver kontakten med flyktingtjenesten som god, og opplever at de får den informasjonen de trenger. Representanten fra Fremskrittspartiet beskriver kontakten som «midt på treet» og begrunner det med at partiet ikke har prioritert i stor nok grad å kontakte flyktingtjenesten direkte. Representanten utdyper svaret slik:

«Når det er en sak som kommer eller er på sakskartet i kommunestyret eller utvalget jeg sitter i, så skal spørsmålene gå til rådmannen. Så skal rådmannen finne ut av dette her. Så skal de gå tilbake igjen. Og det kan bli litt tungvint, og av og til får man kanskje ikke svar. Det gjelder andre temaer også, at man må gå kanskje veien utenom rådmannen, og ha en direkte dialog. Det er da man får de beste svarene og den beste debatten.»

5.2.4 Kommuneøkonomi

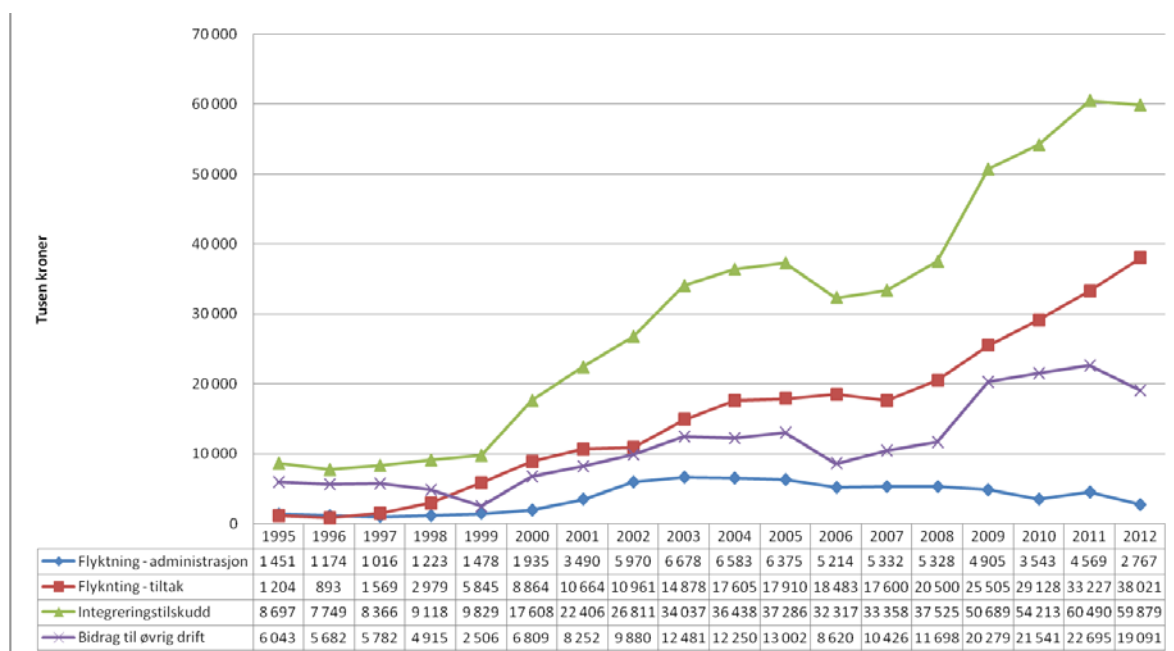
Denne variabelen tar for seg kommuneøkonomiens betydning for de kommunale vedtakene. Antakelsen er at god kommuneøkonomi øker sannsynligheten for at kommunene etterkommer IMDis anmodning. I tillegg vil jeg undersøke i hvilken grad bosettingen av flyktninger bidrar til kommuneøkonomien.

Vadsø

Samtlige informanter beskriver økonomien i Vadsø som anstrengt, og noen av informantene påpeker at stillinger forsvinner eller blir ubesatt. I perioden 2003–2013 har kommunen budsjettert med overskudd i bosettingsarbeidet, noe som har bakgrunn i utredningen fra 2002, der de forventete inntektene og utgiftene i flyktningarbeidet ble grundig kartlagt. Tidligere sosial- og flyktningssjef beskriver her fremgangsmåten for utredningen:

«(...) En får masse effekter utover integreringstilskuddet. Rammeoverføringene, skatteinntektene og antallet ansatte øker. Ringvirkningene av 70 ansatte er jo som en relativt stor bedrift i en liten kommune. Alt det ble tatt med i den utredningen. På utgiftssiden anslø vi ikke bare flyktningstjenestens utgifter, men også utgiftene til helse, barnevern og de øvrige virksomhetene. Så kom vi ut med at vi hadde et overskudd på 10 millioner.»

Informanten mener at utredningen var den første av sitt slag i Norge som viste at kommunalt bosettingsarbeid kunne gi overskudd.



Figur 5.2 Netto inntekter/utgifter for flyktningenheten i Vadsø i perioden 1995–2012

Kilde: Vadsø kommune 2013a:61

Figur 5.2 viser inntektene fra integreringstilskuddet og flyktingenhetens utgifter til administrasjon og tiltak for perioden 1995–2012. Tiltak omfatter i hovedsak utgifter til introduksjonsstønad og sosialhjelp for flyktninger. Som figuren viser var kommunens inntekter fra integreringstilskuddet på nesten 60 millioner kroner i 2012, noe som utgjorde nesten 11 prosent av kommunens samlede inntekter³⁹. Bidrag til øvrig drift viser det økonomiske overskuddet i flyktingarbeidet.

Det er betydelig grad av enighet blant informantene om at dette overskuddet har stor betydning for kommunens økonomi, og at det er avgjørende for kommunens vilje til å bosette det antallet en ser i dag. Betydningen kommer klart til uttrykk når en undersøker kommunens regnskaper. Mens flyktingtjenestens overskudd var på 19 millioner kroner i 2012, hadde kommunen som helhet et netto overskudd på 2,7 millioner (Vadsø kommune 2013b:9). Ordførerens beskrivelse av bosettingens betydning for kommuneøkonomien er derfor dekkende for de fleste av informantene:

«Hvis vi ikke hadde bosatt noen, la oss si det. Så ville jo Vadsø kommune måttet gjort en innsparing i sin drift av de øvrige tjenestene. Fordi, la oss si, hvis 20 millioner fra staten faller bort, da kan kommunen bare ta bort 20 millioner fordi alt brukes på flyktninger og integrering. Sånn er ikke bildet. Vi får et gap på 10 eller 7 millioner i kommunen som andre tjenester måtte ha skåret ned på (...) Det er et totalbilde i en kommune for en vellykket integreringspolitikk at ting er bra, skole, barnehage, holde biblioteket åpent, svømmehaller, kulturtilbud. Alt er en del av å lage en god integreringspolitikk også. Hvis man tenker at integreringspenger bare skal gå til den enkelte klienten akkurat som en sosialstøtte, så ser man for snevert på det.»

Som figur 5.2 viser, har overskuddet i flyktingarbeidet variert. Hovedforklaringen på variasjonen er omfanget av bosetting i forhold til fraflytting (Vadsø kommune 2013a:60–61). I 2012 budsjetterte opprinnelig kommunen med et overskudd på 22,5 millioner kr, mens resultatet viste et overskudd på 19 millioner. I kommunens årsmelding for 2012 heter det at det økonomiske resultatet ble svakere fordi 12 overføringsflyktninger som var planlagt bosatt i 2012, ikke kom før i januar 2013. Etableringsutgiftene ble dermed belastet 2012-regnskapet, mens tilskuddsåret ble forskjøvet slik at kommunen fikk 2 millioner mindre i tilskudd enn budsjettert (Vadsø kommune 2013a:61). Representanten fra Høyre har et inntrykk av at bosetting sent på året er økonomisk motivert:

³⁹ Ifølge kommunens regnskap for 2012 var kommunens samlede inntekter på 550 455 284 kr (Vadsø kommune 2013b:8).

«(...) Det er vel ikke ukjent at man tar inn flyktninger, i hvertfall slik vi har blitt kjent med, sent på året av økonomiske grunner.»⁴⁰

En annen årsak til at overskuddet ble lavere, var at flyktningene nå bruker lengre tid før de kommer i arbeid eller videre på skole på grunn av manglende utdanning fra hjemlandet. Selv om bosettingsarbeidet har generert inntekter til kommunen i perioden 2003–2013, har politikerne i økende grad begynt å problematisere overskuddet, ifølge ordføreren:

«Det har det vært en enighet om at vi har hatt et overskudd, men det overskuddet begynner vi etter hvert å problematisere. Den dagen bildet blir slik at utgiftene har eksplodert i barnevernet, og differansen blir mindre og mindre, så vil det kanskje også bli et spørsmål om hvor mange man skal bosette.»

Sør-Varanger

Kommuneøkonomien i Sør-Varanger beskrives som utfordrende av alle informantene. To av informantene forteller at kommunen skal spare 40 millioner i 2014, og at man i 2013 sparte et tilsvarende beløp. Ifølge informantene har likevel ikke økonomiske hensyn hatt betydning for om kommunen har imøtekommet anmodningen fra IMDi i perioden 2003–2013. Informantene gir heller ikke uttrykk for at bosettingsarbeidet er økonomisk motivert, selv om rådmannen forteller at kommunen i fjor tjente mellom 6 og 7 millioner kroner i på å bosette flyktninger⁴¹.

«(...) Det er klart at vi nå ser at vi går med pluss når vi bosetter flyktninger, for det gjør vi jo, vi ser at det alltid går med overskudd, så er det en bra effekt ut av å bosette flyktninger. Men det er ikke et mål i seg selv, det hører jeg mange ganger at IMDi sier når de presenterer dette, at det er god butikk for kommunene. Det er det jo, men det er ikke et mål, det har aldri vært uttrykt. Jeg har aldri hørt noen si politisk at det er et mål at vi skal tjene penger på dette.»

Flyktningtjenesten er klare på at bosettingsarbeidet ikke er økonomisk motivert:

«(...) Flyktningfeltet har ikke vært preget av at vi på noen måte skulle tjene penger på å ta i mot flyktninger. Det har vært en samfunnsoppgave vi har gjort.»

Selv om kommuneøkonomien ikke har påvirket handlingsviljen i perioden 2003–2013, utgjør økonomien en utfordring dersom kommunen skal øke antallet bosatte i fremtiden. I saksframlegget for bosettingen i perioden 2014–2016 innstilte rådmannen på å opprettholde bosettingsvedtaket på 25 flyktninger fremfor å øke til 40, slik IMDi anmodet. Begrunnelsen

⁴⁰ Ifølge informanten fra IMDi bosetter Vadsø jevnt over året.

⁴¹ Ubrukte integreringsmidler brukes til å finansiere overforbruk i andre tjenester, se punkt 5.2.2.

var at store økonomiske innsparinger og nedbemanning i kommunen fører til stort press på det kommunale tjenestetilbudet. Denne innstillingen ble tatt til følge av kommunestyret (Sør-Varanger kommune 2013:5-7).

5.2.5 Strukturelle forhold

Denne variabelen tar for seg strukturelle forhold som kan påvirke iverksettelsesprosessen i kommunene. Faktorer som er vektlagt i oppgaven, er arbeidsmarkedet, folketallsutviklingen og boligsituasjonen i kommunen.

Vadsø

Arbeidsmarked

Etter at fiskeindustrien forsvant, er det hovedsakelig i tjenesteytende næringer man finner arbeidsplasser som krever lav grad av kompetanse, ifølge flere av informantene. Noen av informantene gir uttrykk for at flyktingene utgjør en ressurs i form av arbeidskraft, men samtidig erkjenner de at flyktingene flytter fra byen dersom det ikke finnes arbeid. Fordi kommunen har hatt som målsetning å gi flyktingene en god start på livet i Norge, har situasjonen på arbeidsmarkedet i Vadsø kanskje vært av mindre betydning, ifølge ordføreren:

«(...) I og med at vi har hatt den målsetningen at vi skal gi folk en start på livet, så har kanskje arbeidsmarkedet vært av mindre betydning enn det ville hatt dersom det hadde vært slik at de vi bosatte, hele tiden var nye arbeidssøkende.»

Siden 2011 har imidlertid situasjonen på arbeidsmarkedet blitt en del av bosettingsdebatten i kommunen. Venstre mener mangel på lokale arbeidsplasser er et tegn på at bosettingsnivået må reduseres:

«Enten så må vi komme på noe lurt med de bosettingene vi har, og lage nye arbeidsplasser og slike ting. Det er vi helt med på. Hvis ikke, så må man innse at Vadsø klarer ikke å ta imot så mange fordi man har ikke arbeidsplasser til dem. Så det vet folk at Venstre mener.»

Kommunens årsmeldinger viser at det var en utfordring å skaffe praksisplasser i 2005, men tidligere sosial- og flyktningsjef sier man har god kontroll på dette nå (Vadsø kommune 2006b). Men selv om kommunen får praksisplasser, er det en utfordring å sikre at de rette arbeidskvalifiserende tiltakene står klare når flyktingene har oppnådd den nødvendige

norsk kunnskapen, ifølge kommunens årsmeldinger for perioden 2009–2012 (Vadsø kommune 2010, Vadsø kommune 2011, Vadsø kommune 2012b, Vadsø kommune 2013a).

Folketallsutvikling

Flere av informantene sier at bosettingen er viktig for å opprettholde folketallet i kommunen ettersom nedgang i folketallet medfører at rammetilskuddet reduseres. Fordelingen av integreringstilskuddet medfører også at kommunen taper penger hvis flyktingene flytter for tidlig, ifølge tidligere sosial- og flyktningsjef:

«(...) Kommunen taper veldig mye på at flyktingene flytter fordi tilskuddet da blir flyttet til den kommunen de flytter til og som ikke har noen utgifter. Så når vi har kvalifisert en flykting, for eksempel i løpet av to år til arbeid, så får en tilskudd i tre år til. Så flytter de til en annen kommune hvor de kommer i arbeid. Den kommunen har ikke hatt en eneste krone i utgift. De får ferdig kvalifisert arbeidskraft som de jo nå får med arbeidsinnvandring også. Akkurat det samme. Det er lønnsomt for den kommunen. I tillegg så får de integreringstilskuddet.»

Tabell 5.3 Andel av flyktingene som fortsatt bodde i Vadsø fem år etter bosetting

Bosettingssår	Andel fortsatt bosatt fem år senere
1998 ⁴²	0–15 %
2000	0–32 %
2001	33–66%
2002	33–66%
2003	0–32 %
2004	50–66%
2005	67–100%
2006	50–66%

Kilde: SSB⁴³

Tallene fra SSB viser tendenser til at sekundærflyttingen fra Vadsø har gått ned fra 2009. At sekundærflyttingen er redusert, er også noe tidligere sosial og flyktningsjef har lagt merke til. Ifølge informanten kan det derfor bli nødvendig med et nytt bosettingsvedtak i

⁴² For dette året beregnet SSB andelen som fortsatt var bosatt i kommunen i 2004, seks år etter bosetting.

⁴³ Kilder: Forgaard 2005:22, Høydahl og Selboe 2006:30, Høydahl og Selboe 2007:38, Høydahl og Selboe 2008:31, Høydahl 2009:27, Høydahl 2010:27, Høydahl 2011:30, Andreassen 2013:29.

kommunestyret hvis Vadsø skal kunne fortsette å bosette det samme antallet som i dag. Det skyldes måltallet som i dag er styrende for kommunens bosettingspolitikk⁴⁴.

Det kan derfor synes som om målsetningen om å øke innbyggertallet har flere dimensjoner. Som nevnt i punkt 5.2.1, mente ordføreren i Vadsø at sekundærflyttingen var en av grunnene til at kommunen kunne bosette det antallet en ser i dag. Fordi informanten også var blant dem som fremhevet at kommunen mistet inntekter ved befolkningsnedgang, var det interessant å høre svaret på spørsmålet om varig bosetting er et mål for kommunen. Slik svarte ordføreren:

«Den har jo det. Men jeg tror at vi hadde lykkes bedre med varig bosetting hadde vi hatt vansker med å bosette så mange årlig. Det tror jeg kanskje ville skjedd.»

For representanten fra Venstre er det viktig å redusere sekundærflyttingen fra kommunen:

«Jeg syntes målsetningen skal være at folk blir boende i Vadsø. Det må være det viktigste. Selvfølgelig skal folk få lov til å flytte. Selvfølgelig skal folk få lov å reise rundt og ta en utdanning. Men kom gjerne tilbake igjen. Men det må gjelde våre flyktninger også at målet må være at flyktningene skal bo i Vadsø. Den tanken på at man skal kvalifisere til videre arbeid og jobb andre steder er litt ... jeg syns ikke noe om den.»

På spørsmål om varig bosetting er et mål for Vadsø kommune, svarer representanten fra Venstre slik:

«(...) Man har et ønske om det, men det er lite debatt om det. Så jeg vet ikke hva kommunens egentlige ønske er. Jeg syns det er vanskelig å få i gang en slik politisk debatt.»

På dette spørsmålet gir representanten fra Høyre en liknende beskrivelse:

«(...) Det er noe som jeg også lurer på. At det politisk og administrativt er et mål, det tviler jeg ikke på. Men resultatet av det er jeg mer betenkt over. Nettopp fordi det virker for meg som at Vadsø er en stor transitthavn nærmest for flyktninger.»

På grunnlag av data er det klare tegn på at kommunens vedtak forutsetter sekundærflytting fra kommunen, men redusert sekundærflytting har ikke påvirket kommunens vedtak i den undersøkte perioden⁴⁵.

⁴⁴ Se punkt 5.1.1 for beskrivelse av måltallet.

⁴⁵ At størrelsen på sekundærflyttingen kan ha betydning for Vadsøs bosettingsvedtak bemerkes også av Steen (2009).

Bolig

Informantene viser til at det i perioden 2003–2013 har vært gode muligheter for å skaffe boliger i Vadsø. Da fiskeindustrien ble nedlagt, var det stor fraflytting fra byen, og dermed ledig boligkapasitet, ifølge tidligere sosial- og flyktningsjef. I tillegg har kommunen kjøpt boliger fra Forsvaret. I forbindelse med etableringen av Forsvarets forsøksstasjon på 1950-tallet ble det bygget nye boliger i den østre delen av Vadsø. På midten av 2000-tallet ble disse boligene lagt ut på markedet, og mange av dem ble kjøpt av den kommunale boligstiftelsen som pusset dem opp, blant annet til bruk for bosatte flyktninger.

Flere informanter forteller at boligmarkedet har blitt mer presset de siste årene. Rådmannen beskriver boligsituasjonen slik den er i dag som en flaskehals, men sier at kommunen løser utfordringen på flere måter. For det første jobber kommunen med å utvikle et boligfelt nær sentrum. Kommunen oppfordrer i tillegg investorer til å bidra i realiseringen av boligprosjekter. Gamle kommunale bygg som har egnet seg for rehabilitering, har også blitt gjort om til boliger.

Til sist brukes Husbankens virkemidler, og rådmannen omtaler samarbeidet med banken som veldig bra. Rådmannen beskriver kommunens boligarbeid slik:

«Vi prøver egentlig å være aktive på alle områder på kort og lang sikt for å forbedre boligsituasjonen. Det er et utrolig viktig og prioritert område for oss.»

Strukturelle forhold i Sør-Varanger

Arbeidsmarked

I likhet med Vadsø beskrives også arbeidsmarkedet i Sør-Varanger som kompetansebasert. Ledige stillinger som lyses ut, er hovedsakelig kompetansebaserte stillinger, ifølge flere informanter. Med unntak av informanten fra Fremskrittspartiet som mener at arbeidsledigheten er på vei opp, er informantene enige om at det er lav arbeidsledighet i kommunen. Uavhengig av dette kan ikke politikerne huske at arbeidsledighet har blitt brukt som argument for eller mot bosetting. Når ordføreren blir spurt om flyktingenes bidrag til arbeidsmarkedet har blitt anført som et argument for å bosette, svarer informanten at kommunen generelt er positive til å bosette flyktninger:

«Jeg kan heller ikke si at det er så mange som bruker det som grunn. Det virker som politikerne er positive, sånn litt uavhengig av rammene og situasjonsbildet.»

Men rådmannen mener at argumentet om arbeidskraft har vært til stede i debatten:

«Det blir også argumentert i forhold til den politiske debatten at man ønsker jo å få flyktninger hit fordi man trenger arbeidskraft. Vi har veldig liten arbeidsledighet. Det blir også sett på som et pluss i forhold til at vi trenger flere hender, ja. Man trenger flere folk.»

Det å skaffe praksisplasser har tidligere vært en utfordring for kommunen, og det var i 2004 en av grunnene til at administrasjonen innstilte på å bosette et lavere antall enn anmodningen fra IMDi (Sør-Varanger kommune 2004). Saksdokumentene viser at dette ikke har vært et problem fra 2005 og frem til 2013, og det blir heller ikke fremhevet av informantene. Ifølge administrasjonen får kommunen nå de praksisplassene som er nødvendige, men utfordringen består i at flyktningene får brukt kompetansen sin i praksisen, ifølge rådmannen:

«(...) Det har kommet en periode hvor vi bør bedre matchen på noen. Det betyr at kommuneadministrasjonen mer må stille opp.»

Ifølge flyktningtjenesten har det blitt en større utfordring for deltakere i introduksjonsprogrammet å få vikariat eller fast jobb i Sør-Varanger etter fullført program.

Folketallsutvikling

Til forskjell fra Vadsø har Sør-Varanger hatt befolkningsvekst i hele perioden 2003–2013, og bosettingen bidrar derfor ikke til å opprettholde folketallet. Samtlige av de spurte politikerne ønsker at kommunen skal vokse videre, og de ønsker derfor at flyktningene skal bli værende i kommunen. Ordføreren sier litt av tanken med bosetting i distriktene er å se om flyktningene blir bedre integrert i kommunen, og dermed ønsker å bli værende. Også representanten fra Høyre gir klart uttrykk for at det er et mål at flyktningene blir:

«(...) Vi ønsker at de skal bosette seg i kommunen. Vi har en del flotte eksempler på at folk har blitt i kommunen, som ønsker å være her. Og det er viktig å få de integrert slik at de ønsker å bli her og får seg jobb og blir en del av samfunnet. Det syntes jeg bare er positivt.»

Flyktningtjenesten mener arbeidsmulighetene er avgjørende for at flyktningene blir:

«Det er et mål hvis de har noe meningsfylt å gjøre. Men får de arbeid et annet sted, gjør de som oss, de drar dit det er arbeid.»

Administrasjonen gir uttrykk for at sekundærflyttingen fra kommunen er redusert, og at flere blir værende i kommunen.

Tabell 5.4 Andel av flyktningene som fortsatt bodde i Sør-Varanger fem år etter bosetting

Bosettingssår	Andel fortsatt bosatt fem år senere
1998 ⁴⁶	0–15 %
2000	0–32 %
2001	0–32 %
2002	0–32 %
2003	0–32 %
2004	0–49 %
2005	Ingen data
2006	67–100%

Kilde: SSB⁴⁷

Bolig

Boliger har vært en utfordring i Sør-Varanger i perioden 2003–2013 ifølge alle informantene. Dette gjaldt spesielt perioden 2008–2010 da Sydvaranger Gruve AS reetablerte gruvedriften i kommunen, en situasjon flyktningtjenesten beskriver slik:

«Da Sydvaranger begynte med å istandsette gruva var det enormt med leiefirma inne her. Vi hadde ikke sjanse på boligmarkedet til å få boliger til flyktninger. Alt var leid bort.»

Da vedtok kommunen å bosette 25 flyktninger i året under forutsetning av at det fantes ledige boliger til formålet, og på grunn av konkurransen på markedet ble bosettingen svært lav, ifølge samtlige informanter. De fleste av informantene mener nå at boligsituasjonen har bedret seg fordi den kommunale boligstiftelsen har bygget flere flyktningsboliger i samarbeid med Husbanken, samtidig som kommunen leier boliger i det private markedet. For å bosette flere flyktninger er man imidlertid avhengig av et raskere omløp av flyktningsboligene, ifølge rådmannen:

«Der tror jeg nok at vi har en utviklingsoppgave, i forhold til hvordan skal vi få flere flyktninger når de har vært her i tre eller fem år, til å kjøpe egne hus. Da vil vi også kunne øke bosettingsantallet. Så det blir en flaskehals. Det er jo et område Husbanken egentlig utfordrer kommunene på, og det tenker jeg at vi må se nærmere på, om vi kan gjøre et arbeid der for å ha flere boliger i omløp. For det vil kunne øke vurderingen rundt hvor mange vi bosetter.»

⁴⁶ For dette året beregnet SSB andelen som fortsatt var bosatt i kommunen i 2004, seks år etter bosetting.

⁴⁷ Kilder: Forgaard 2005:22, Høydahl og Selboe 2006:30, Høydahl og Selboe 2007:38, Høydahl og Selboe 2008:31, Høydahl 2009:27, Høydahl 2010:27, Høydahl 2011:30, Andreassen 2013:29.

Utfordringene på boligmarkedet kom også til syne da kommunen i november 2012 behandlet en tilleggsanmodning om å bosette ytterligere ti flyktninger i tillegg til de 25 kommunen hadde vedtatt for 2012 og 2013. I saksfremlegget fremgår det at kommunen ikke hadde ledige boliger på tidspunktet da saken ble behandlet. Det resulterte i en innstilling fra administrasjonen der det ble anbefalt å ikke øke antallet bosatte i 2012, men at kommunen kunne øke bosettingen i 2013 (Sør-Varanger kommune 2012a). Boligsituasjonen har altså vært et hinder i bosettingsarbeidet tidligere. Selv om man har sett en bedring i tidsperioden er det fortsatt en utfordring hvis kommunen skal øke bosettingsantallet (Sør-Varanger kommune 2013).

5.2.6 Trekk ved iverksettingsenhetene

Dette avsnittet omhandler hvordan kommunene har organisert og prioritert integreringsarbeidet. I tillegg undersøkes det om ressursituasjonen i andre kommunale tjenester har betydning for kommunenes handlingsvilje.

Vadsø

Før 2000 var det to ansatte på flyktningkontoret som hadde som hovedoppgave å anskaffe boliger og legge til rette for at flyktingene fikk arbeid og utdannelsesmuligheter. Sosial og barnevernstjenesten, som på den tiden var samordnet, hadde ansvar for enslige mindreårige og de økonomiske ytelsene til flyktingene. Denne organiseringen ble vurdert som uproblematisk før fiskeindustrien ble nedlagt i 2000 fordi flyktingene kom raskt i arbeid og ble selvhjulpne (Vadsø kommune 2006c:6). Kvoteflyktingene som ankom samme år, hadde ikke et arbeid å gå til, og som et resultat økte sosialtjenestens ressursbruk kraftig ifølge tidligere sosial og flyktningssjef.

I kommunestyret forelå det to alternative løsninger på problemet: Å slå sammen sosial- og barneverntjenesten med flyktningstjenesten, eller å kutte tre stillinger ved sosial- og barneverntjenesten og ikke slå sammen tjenestene.

Det første alternativet ble valgt, noe som førte til at utgiftene og inntektene i flyktningarbeidet ble satt i sammenheng (Vadsø kommune 2008:4). Sosial- barnevern og flyktningsetheten disponerte nå integreringstilskuddet, noe som var viktig på to måter: At inntektene og utgiftene var satt i sammenheng, muliggjorde en oppbemanning av enheten, men samtidig var enheten også ansvarlig for å redusere kommunens utgifter til sosialhjelp for flyktninger. Den

eneste måten budsjettmålet kunne realiseres var dersom flyktningene ble raskt kvalifisert til arbeid eller utdanning, ifølge tidligere sosial- og flyktningssjef⁴⁸. På tidspunktet for utredningen i 2002 hadde derfor kommunen en flyktningstenest som kunne levere økonomiske resultater. Hadde kommunen valgt nedbemanningsløsningen, ville resultatet blitt en dyrere integreringsprosess, ifølge informanten.

«(...) Mange kommuner har brent seg på at de har kuttet bemanningen. Det har blitt dårlig økonomi, så har en kuttet bemanningen i flyktning- og sosialtjenesten. For det er akkurat det samme i sosialtjenesten, dynamikken der. Hvis du har lav bemanning, så blir det dyrere, for da tar det så mye lengre tid.»

Ledig kapasitet i offentlige tjenester som skole og barnehage var også en faktor som gjorde at kommunen kunne øke antallet bosatte, ifølge ordføreren:

«(...) Elevkullene i Vadsø har blitt mindre, da tenker jeg på de som er født i Vadsø. Og det har gjort at du har hatt skolebygninger og barnehager (...) Hvis vi hadde måttet bygge nytt, hadde kanskje bildet fortonet seg annerledes økonomisk.»

I dag er flyktningstenesten organisert under NAV og består av ni ansatte som har ansvar for å koordinere introduksjonsprogrammet, kontakt med IMDi, skaffe boliger og disponere integreringstilskuddet. Arbeidet med enslige mindreårige utføres i dag av et forebyggende team med 23 ansatte som er organisert under rådmannen. Ifølge flyktningkonsulenten bor de enslige mindreårige sammen to eller tre. De ansatte bor ikke sammen med ungdommene, men holder tilsyn og er til disposisjon for dem til enhver tid. Administrasjonen mener organiseringen av arbeidet med enslige mindreårige er vellykket fordi den er kostnadseffektiv og gir gode integreringsresultater⁴⁹.

Pedagogisk senter er ansvarlig for norsk og samfunnsfagopplæringen i introduksjonsprogrammet. Kommunen undersøker for tiden samordningen mellom organisasjonene som involveres i introduksjonsprogrammet. Ifølge rådmannen blir dette gjort fordi bosettingsøkonomien i kommunen er helt avhengig av at flyktningene fullfører introduksjonsprogrammet, helst på kortere tid enn den normerte på to år. Bedre samordning blir derfor sett på som svært viktig.

Kommunens årsmeldinger beskriver tydelig utfordringene i introduksjonsprogrammet, og hva som er status. I perioden 2008–2012 har samarbeidet mellom flyktningstenesten og Pedagogisk

⁴⁸ En av hensiktene med å innføre integreringstilskuddet var at kommunene kunne tjene på å få flyktningene til å bli selvhjulpne raskt. Se punkt 4.1.

⁴⁹ Punkt 5.2.7 redegjør nærmere for integreringsresultatene.

senter hatt en positiv utvikling, men det understrekes samtidig at det må videreutvikles med sikte på å intensivere undervisningen slik at perioden der flyktningene er avhengige av stønad fra kommunen for livsopphold, blir redusert (Vadsø kommune 2010, Vadsø kommune 2011, Vadsø kommune 2012b, Vadsø kommune 2013a).

Sør-Varanger

Siden flyktingtjenesten ble opprettet i Sør-Varanger, har den ligget under flere ulike avdelinger. Den ligger i dag under personalavdelingen sammen med IT-avdelingen, servicekontoret, arkivet og lønn- og personalavdelingen. Fra 2003 til og med 2006 var det 4,5 stillingshjemler ved kontoret som i tillegg til arbeidet med bosatte flyktinger også var involvert i driften av det kommunale asylmottaket på Solenga. I 2006 ble mottaket nedlagt av staten, noe som resulterte i at flere av de ansatte i flyktingtjenesten måtte slutte. Tilbake stod to ansatte og en helsesøster i halv stilling. Nedbemanningen gjorde perioden 2006–2010 til en utfordrende tid, men flyktingtjenesten påpeker at nedbemanningen ikke var årsaken til at antallet bosatte ble lavere enn kommunens vedtak.

Ifølge flyktingtjenesten har situasjonen på personalsiden forbedret seg siden 2010. I dag består kontoret av seks ansatte, i tillegg til en helsesøster i halv stilling. Til grunn for introduksjonsprogrammet ligger en samarbeidsavtale mellom Flyktingtjenesten, Kirkenes kompetansesenter og NAV. Flyktingtjenestens ansvar består i å koordinere og tilrettelegge bosettingsarbeidet og introduksjonsprogrammet. Ansvaret for undervisningen til Kirkenes kompetansesenter som organiserer norskopplæring med samfunnsfag og gir tilbud om grunnskole for voksne. Nav har ansvaret for informasjon og veiledning til deltakerne om utdannings-, arbeids- og yrkesmuligheter.

I tillegg beskrives frivillighetssentralen som en viktig samarbeidspartner fordi den bidrar til et variert tilbud for deltakerne i introduksjonsprogrammet (Sør-Varanger kommune 2012b). Foruten å stille med praksisplasser i introduksjonsprogrammet organiserer frivillighetssentralen også språkhjelp på biblioteket og andre kurs for flyktningene.

Når en ser tidsperioden under ett, har denne variabelen stor forklaringskraft med tanke på de utfordringene kommunen har hatt med å bosette i samsvar med IMDIs anmodning. I 2004 var introduksjonsprogrammet inne i sitt første år, og ønsket om å sikre en god oppstart av programmet var en av grunnene til at administrasjonen innstilte på å bosette 10 flyktinger dette året (Sør-Varanger kommune 2004). Presset på det kommunale tjenestetilbudet var også

hovedgrunnen til at kommunen avsto å bosette enslige 10 enslige mindreårige i 2010, noe rådmannen forklarer bakgrunnen for slik:

«Det handler veldig mye om hvilket apparat vi har til å stille opp i forhold til å løse oppgaven. Innenfor barnevernet, da. Det vil bli en særlig belastning på barnevernet og helsetjenesten. Og det har vi vurdert at vi per i dag ikke har kapasitet til.»

Siden 2010 har ikke Sør-Varanger blitt anmodet om å bosette enslige mindreårige. Ifølge rådgiveren fra IMDi skyldes det at flere kommuner nå har kapasitet til å bosette enslige mindreårige samtidig som behovet for vedtaks plasser for denne gruppen har gått ned på landsbasis.

Det fremstår allikevel som klart at kommunen prioriterer flyktningsarbeidet med tanke på at bemanningssituasjonen i tjenesten er bedret siden 2006. Selv om kommunen takket nei til en tilleggsanmodning fra IMDi i desember 2012 om å bosette 10 ekstra dette året, vedtok den samtidig å etterkomme tilleggsanmodningen i 2013 med målsetting om at bosettingen skulle skje i distriktene. Vedtaket var i samsvar med administrasjonens innstilling, men administrasjonen påpekte samtidig at vedtaket ville medføre utfordringer. Blant annet var det nødvendig å etablere et desentralisert tilbud av introduksjonsprogram (Sør-Varanger kommune 2012a).

De siste par årene har imidlertid nedbemanningene kommunen som står overfor som følge av vanskelig økonomi, medført et stort press på tjenesteområder som skole, barnevern, barnehage og helsetjenesten. Som et resultat er det vanskelig for kommunen å øke bosettingsantallet utover dagens nivå, ifølge administrasjonen (Sør-Varanger kommune 2013:5).

5.2.7 Lokale erfaringer

I dette avsnittet undersøker jeg kommunens generelle erfaringer med bosetting og integrering av flyktninger. Det blir lagt særlig vekt på hvordan informantene oppfatter lokalbefolkningens holdninger til bosetting og om informantene mener kommunen lykkes i å integrere flyktingene.

Vadsø

Flere av informantene trekker i intervjuene inn Vadsøs innvandrerhistorie som en årsak til at kommunen er positiv til å bosette flyktninger, noe dette utsagnet fra tidligere sosial- og flyktningsjef er et eksempel på:

«(...) Det er en humanistisk tradisjon her. Det har betydning at vi har en historie der folk har vært flyktninger selv: evakuering under krigen og en tverrkulturell historie. Alt det der har betydning for den positive holdningen i Vadsø.»

Når informantene blir spurt om kommunens erfaring med bosetting og integrering, svarer samtlige at hverdagen i byen oppleves som rolig, men noen forteller om enkelthendelser i ungdomsmiljøet eller asylmottaket. Flere fremhever at innbyggerne ikke skiller mellom bosatte flyktninger og asylsøkere, noe som medfører at hendelser som involverer asylsøkere, blir satt i sammenheng med flyktningene. Selv om det er en utfordring, mener representanten fra Høyre at Vadsø løser den på en god måte.

Representantene fra Høyre og Venstre gir uttrykk for at de får tilbakemeldinger fra innbyggere som mener det kommunale tjenesteapparatet ikke er dimensjonert for det antallet kommunen bosetter årlig. Representanten fra Venstre er derfor usikker på lokalbefolkningens holdninger i bosettingsspørsmålet. De fleste av informantene opplever imidlertid at bosettingsarbeidet har støtte i lokalbefolkningen, blant annet ordføreren:

«(...) Jeg vil si at hvis det hadde vært en sterk opposisjon mot det, så hadde kanskje de mest innvandringskritiske partiene som Fremskrittspartiet gjort gode valg. Og da tenker jeg ikke på det siste valget, men i perioden da dette ble aktualisert og utover 2000-tallet. Det har ikke skjedd (...). Det har vært en indikator for meg på at det ikke har vært et viktig og negativt spørsmål for befolkningen.»

En annen del av de kommunale erfaringene er resultatene i integreringsarbeidet. Kommunen ble som nevnt i innledningen kåret til årets bosettingskommune av IMDi i 2008. En av begrunnelsene var at fire av fem deltakere i introduksjonsprogrammet gikk over i arbeid eller utdanning etter fullført program (IMDi 2008a). I 2009 målte kommunen hvordan det gikk med enslige mindreårige fem og ti år etter at de hadde blitt bosatt i Vadsø. Kartleggingen viste at ungdommene hadde høyere gjennomsnittsinntekt enn andre ungdommer i samme aldersgruppe, ifølge administrasjonen. Informanten fra IMDi forteller at Vadsøs erfaringer med enslige mindreårige brukes som eksempel for andre kommuner, noe denne presentasjonen på IMDis nettside er et eksempel på (IMDi 2010). Mange av politikerne som

ble intervjuet mener at de fleste av flyktningene blir selvhjulpne også i dag, men i administrasjonen blir det pekt på at det har blitt vanskeligere med årene. Svaret fra rådmannen illustrerer dette:

«Vi gjorde undersøkelser tidligere som sa at vi lykkes godt med akkurat det. Så har det blitt en større kompleksitet i dette her, som gjør at det der vil marginaliseres stadig. Det blir stadig vanskeligere å oppnå den suksessen. Vi har hatt som styrende norm at de skal være selvhjulpne før de fem årene har gått. På grunn av tilskuddsutforming og det ene og det andre, og vi ser at det ellers truer økonomien. Jeg mener bestemt at vi er der, men vi ser skyer i horisonter som gjør at det kan bli verre og mer krevende. »

Sør-Varanger

I tillegg til den kvenske innvandringen på 1800-tallet, vektlegger flere av informantene at Sør-Varanger også har hatt en betydningsfull arbeidsinnvandring i nyere tid i forbindelse med gruvevirksomheten og sykehuset. I dag utgjør russere den største innvandrerguppen i kommunen, og den russiske påvirkningen på kommunen er tydelig, blant annet i form av russiske veiskilt (Høydahl 2013:10). På spørsmålet om den russiske befolkningsandelen har hatt betydning for antallet flyktninger som ble bosatt, svarer samtlige informanter at det ikke har blitt diskutert. Derimot gir informantene uttrykk for at mangfoldet er en naturlig del av hverdagen, noe dette sitatet fra flyktningtjenesten viser tydelig:

«(...) Da vi skulle etablere asylmottaket i 1993, var det et veldig bredt og stort politisk arbeid som pågikk. Da var politikerne ute i skolene for å fortelle om at det var et politisk ønske om at det skulle bo flyktninger i Sør-Varanger. Sånn som på Sandnes skole som hadde barneskolen som var nærmest mottaket, de sa at dette er egentlig ikke noe annerledes enn det vi jobber med ellers. Vi har folk fra ulike land. Vi har samisk befolkning her, russisk, finsk, pluss alle andre. Det er bare at vi skal starte og arbeide med en annen befolkningsgruppe. Så metodisk handlet det om det samme. Det handler om å ta imot folk.»

I tillegg fremhever flere av informantene flyktningtjenestens samarbeid med frivillige organisasjoner som en viktig faktor for kommunens vedtak. Et eksempel på dette er solfesten, som er et arrangement med servering og underholdning. Ifølge ordføreren og representanten fra Høyre er flyktningtjenesten også en viktig medspiller i den årlige ryddeaksjonen før 17. mai. Ordføreren forteller at ryddeaksjonen ble startet av pensjonistforeningen i Kirkenes. Foreningen slet med å få med resten av befolkningen, men flyktningtjenesten stilte opp, og den er nå fast deltaker i den årlige dugnaden. Slike erfaringer har stor betydning for kommunens bosettingsvedtak, ifølge ordføreren:

«Ja, det er klart vi blir påvirket når vi ser at organisasjoner viser til godt samarbeid og bidrar til positiv aktivitet i samfunnet, så har det stor betydning.»

Informantene vurderer lokalbefolkningens holdninger som støttende, men også her vises det til at det finnes innbyggere som er skeptiske til bosettingen. Både representanten fra Fremskrittspartiet og ordføreren viser til at situasjonen i boligmarkedet opptar folk, noe sistnevnte beskriver slik:

«(...) Vi ser at når det er et anstrengt boligmarked, blir det litt murring ute. Det er også noe man må ta på alvor. Blant annet har det jo blitt litt kritisert at vi bygger nye flyktningboliger mens boligmarkedet generelt er hardt, spesielt for de unge. Det er klart at jo mer et samfunn begynner å tære på reservene, jo mer misnøye kan det bli, og at man ønsker å ha noen såkalte syndebukker. Så det er et signal vi må ta på alvor, men jeg oppfatter ikke samfunnet som negativt nå, aldeles ikke.»

Når det gjelder spørsmålet om flyktningene blir selvhjulpne, er politikerne usikre. En av informantene sier det er et administrativt spørsmål. I administrasjonen er oppfatningen at flyktningene i all hovedsak blir selvhjulpne i løpet av fem år, og rådmannen svarer slik på spørsmålet:

«(...) Jeg tror veldig mange er det, og jeg hører ikke så veldig mange meldinger fra NAV at det er mange etter fem år som ikke er det. Men det er klart, vi har alt fra analfabeter til folk som er psykisk syke, som kanskje aldri blir arbeidsklare. Så er spørsmålet om det gjøres en god nok jobb for å få dem over på varige ordninger. Vi har ikke noen tall eller mål på det, men jeg har ikke noe inntrykk av at det er noe altomfattende problem. Det er ikke meldt som en stor problemstilling (...).»

5.2.8 Debatten i kommunestyret

Om bosetting skal finne sted, avhenger av vedtak i kommunestyret. Det antas derfor at partisammensettingen i kommunestyret vil kunne påvirke kommunens vedtak. Variabelen omfatter derfor en oversikt over partisammensettingen i kommunestyret og hvilke partier som har markert seg kritisk i bosettingspolitikken i tiårsperioden. Det vil bli undersøkt om informantene mener partisammensettingen i kommunestyret har hatt betydning for kommunens vedtak, og hvilke argumenter informantene mener har preget den politiske debatten rundt bosetting.

Vadsø

Tabell 5.5 Valgresultater Vadsø 2003–2013⁵⁰

Parti	2003		2007		2011 ⁵¹	
	Prosent	Repr.	Prosent	Repr.	Prosent	Repr.
Arbeiderpartiet	31,3*	8	32,0*	9	40,9*	10
Høyre	20,8	5	27,4	7	29,1	7
Sosialistisk Venstreparti	27,3	7	20,5	5	12,1*	3
Fremskrittspartiet	5,9	2	8,3	2	5,1	1
Senterpartiet	3,9	1	4,5	1	-	-
Kristelig Folkeparti	3,5	1	5,1	1	6,2	2
Venstre	-	-	-	-	6,7	2

Kilder: NRK 2011a, SSB 2013b

I Vadsø har det vært lav grad av partimarkering i bosettingsspørsmålet. Da vedtaket om bosetting av flyktninger for perioden 2002–2004 skulle behandles første gang, ble det fattet et enstemmig vedtak om å bosette 30 flyktninger. Det finnes likevel enkelte unntak fra dette bildet.

Informantene forteller at Fremskrittspartiet i den første delen av tidsperioden viste seg kritisk. I juni 2002 stemte Fremskrittspartiet mot forslaget om å gi rådmannen fullmakt til å bestemme omfanget av tilleggsbosettingen. I valgprogrammet for 2003 gikk partiet til valg på at kommunen skulle presentere et innvanderregnskap for flyktninger og asylsøkere. FrP tok også til orde for å bygge ned Vadsø som mottaksstasjon for flyktninger og asylsøkere fordi kommunen manglet tjenester for fullverdig integrering (Vadsø Fremskrittsparti 2003).

Partiet fremmet forslag om en snarlig nedbygging av flyktningtjenesten i 2006, men dette forslaget fikk kun støtte av én representant i tillegg til partiets to egne (Vadsø kommune 2006a). I inneværende periode har partiet i mindre grad markert seg i denne saken ifølge flere informanter, som forklarer det med partiets svake stilling i kommunestyret.

⁵⁰ Symbolforklaringer: Samarbeidsplattformer i uthevet skrift, * = Ordfører i valgperiode, - = Stilte ikke liste.

⁵¹ I desember 2013 inngikk Sosialistisk Venstreparti et nytt samarbeid med de øvrige partiene bortsett fra Arbeiderpartiet. I den nye koalisjonen fikk SV ordføreren og Høyre varaordføreren. Frem til da dannet Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti et valgteknisk samarbeid.

I den nåværende perioden er det Venstre informantene mener utgjør den kritiske opposisjonen. Ifølge representanten fra Venstre ønsker partiet å redusere bosettingen til «omtrent halvparten av i dag». I partiets valgprogram for 2011 gjøres det nærmere rede for hvorfor partiet ønsker en reduksjon:

«Vadsø Venstre er positiv til fortsatt bosetting av flyktninger, men ønsker gradvis å senke antall nye bosettinger. Flyktningene er både menneskelig og økonomisk en berikelse av lokalsamfunnet, men Venstre finner det etisk betenkelig at bosettingen i Vadsø, som er like stor som i Tromsø, i realiteten er økonomisk motivert. Kommunale tjenester, især helse og barnevern, opplever en merbelastning som ikke kompenseres tilstrekkelig med nye ressurser (...) (Vadsø Venstre 2011).»

Situasjonen i det kommunale tjenestetilbudet var ifølge flere informanter en viktig grunn til at Venstre i desember 2012 ba rådmannen om å legge frem en utredning om forutsetningene for den kommunale bosettingspolitikken (Vadsø kommune 2012c:14)⁵². Denne utredningen er ventet å bli klar i løpet av 2014 og rådmannen tror flyktningvirksomheten vil komme styrket ut av den påfølgende debatten:

«Egentlig er det snakk om rammebetingelser, om føringer og politiske vedtak som har ligget til grunn siden 2006. Det er en kjempeprestasjon at de rammebetingelsene har overlevd to kommunestyre. Det nye kommunestyret ønsker etter min oppfatning å gjøre politikken til sin. Man ønsker en ny diskusjon av dette, og det tror jeg styrker grunnlaget. Vi kan legge til den nye kunnskapen vi har på området, de erfaringene vi har fått, og jeg tror vi får en ganske god politisk debatt ut av akkurat dette. Når vi kommer ut av det med et nytt oppdatert politisk flertall, så vil det styrke grunnlaget for det arbeidet vi gjør fremover.»

Når informantene blir spurt om hvilke argumenter som har blitt anført i kommunestyret for at kommunen skal bosette flyktninger, pekes det på tre typer argumenter. For det første legges det vekt på at Vadsø må ta sin del av det nasjonale ansvaret for å få flyktningene bosatt. Det blir også fremhevet at bosettingen er et økonomisk bidrag som gjør det mulig for kommunen å opprettholde tjenestetilbudet. Ifølge representanten fra Høyre har forslag om å redusere antallet som bosettes blitt møtt med økonomiske motargumenter:

«Fordi at ofte når man sier det: ”- Ja, men vi tar ti mindre.” ”- Ja, men da har vi jo et problem, da må man finne inndekning på for eksempel fire millioner til for neste års budsjett. Hvor har dere tenkt å ta de pengene fra?” Det har vært nevnt.»

⁵² Forslaget ble fremmet med støtte fra Sosialistisk Venstreparti, Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti.

Det siste argumentet som nevnes er at bosettingen bidrar til å opprettholde innbyggertallet i byen. Dette perspektivet henger sammen med økonomiperspektivet fordi rammetilskuddet blir redusert hvis innbyggertallet går ned.

Sør-Varanger

Tabell 5.6 Valgresultater Sør-Varanger 2003–2013⁵³

Parti	2003		2007		2011	
	Prosent	Repr.	Prosent	Repr.	Prosent	Repr.
Arbeiderpartiet	28,9	7	41,4	11*	38,3	10
Høyre	15	4*	8,9	2	20,4	5
Sosialistisk Venstreparti	18,5	5	9,1	2	8,4	2
Fremskrittspartiet	13,8	4	15,9	4	7,1	2
Senterpartiet	12,9	3	19,6	5	16,7	5*
Sør-Varangerlista	6,4	2	2,8	1	2,1	0
Venstre	2,2	0	2,2	0	3,4	1

Kilder: NRK 2011b, SSB 2013b

Samtlige informanter mener det har vært et bredt flertall for å bosette flyktninger i kommunen i perioden 2003–2013. Ifølge rådmannen har det i hver avstemning vært:

«(...)Mellom 2 til 5 som har skilt seg ut med å markere at de er i mot det. 2 til 5 av 25.»

Ordføreren mener den partipolitiske sammensettingen av kommunestyret har hatt liten betydning for bosettingsvedtakene:

«Den har nok ikke det, for det er et veldig stort flertall som er positive til bosetting av flyktninger. Men det er nok ikke en hemmelighet at FrP bestandig er imot. De bruker vel argumenter da som om at det ikke er nok boliger, det er et vanskelig boligmarked, Ved å tilføre ekstra så kan det gå ut over de som allerede bor her, og litt sånn. Ellers vil jeg si at 97 prosent av kommunestyret er svært positive til å bosette flyktninger.»

Ved å se på tidligere debatter bekreftes ordførerens oppfatning om at Fremskrittspartiet først og fremst sier nei av ressursmessige årsaker. Det skjedde blant annet i 2008, da representantene fra partiet viste til manglende kapasitet i det kommunale tjenestetilbudet og den utfordrende situasjonen på boligmarkedet.

⁵³ Symbolforklaringer: Samarbeidsplattformer i uthevet skrift, * = Ordfører i valgperiode.

Her fikk de bare støtte fra Sør-Varangerlista, som ifølge informantene også har vært kritiske til bosettingen ved enkelte anledninger (Nilsen 2008). Fremskrittspartiet viste også til manglende kapasitet i kommunens tjenestetilbud og boligmangel da de stemte nei i forbindelse med tileggsanmodningen om å ta imot 10 flyktninger i 2012. Her ordla en representant fra partiet seg slik:

«(...) I dag sier vi kanskje ja til å ta imot 10 ytterligere flyktninger ekstra, men vi vet ikke hvor vi skal plassere dem. Dette ser FrP som svært respektløst overfor mennesker i nød. Vi må da ha så mye respekt for mennesker at vi legger slike basisbehov til rette før vi sier at de kan komme til oss. Vi må også kvalitetssikre at alt nødvendig apparat som det kan være behov for, står parat til å ta imot dem uten at det går ut over tilbudet til Sør-Varanger kommunes innbyggere (...) (Sør-Varanger Kommune TV 2012).»

Siden 2011 har ikke Sør-Varangerlista vært representert i kommunestyret, og representanten fra Fremskrittspartiet opplever situasjonen i kommunestyret slik:

«(...) Som du sikkert skjønner er FrP litt alene. Vi blir nedstemt. Jeg får ikke så veldig mange grunner til hvorfor de andre partiene sier ja. Debatten er ikke alltid så lang heller.»

Flere av informantene er enige i at det har vært lite debatt om bosetting i kommunestyret. I likhet med representanten fra Fremskrittspartiet mener også rådmannen at debatten har vært lite nyansert:

«(...) Det er ikke en nyansert debatt, for man er så tydelig på at dette samfunnsansvaret skal man ta. Jeg tror man ser på det som en berikelse og som en type samfunnsansvar.»

Representanten fra Høyre sier at de også har vektlagt det nasjonale ansvaret i sin argumentasjon:

«Vi som land har valgt at vi skal ta imot og bosette så og så mange flyktninger i Norge. Og da mener jeg at, og Høyre mener, at vi som kommune skal bidra i forhold til det. Det er vel hovedargumentet.»

6. Analyse

Opgavens problemstilling var: *Hvilke faktorer kan forklare Vadsø og Sør-Varangers ulike handlingsvilje til å bosette flyktninger?* Som nevnt i innledningen, refererer handlingsviljen til to komponenter. For det første i hvilken grad anmodningen fra IMDi og kommunens vedtak samsvarer. For det andre kommunens faktiske bosetting, som kan ses som et uttrykk for kommunens vilje til å bosette utover egne vedtak, eller manglende evne til å etterkomme egne vedtak.

Målet med dette kapittelet er derfor å belyse forskjellene i kommunenes handlingsvilje. Kapittelet starter med en gjennomgang av forhold som jeg mener er viktige for å forklare den enkelte kommunes handlingsvilje. Jeg vil deretter gjøre rede for de forholdene jeg mener ikke kan forklare deres ulike handlingsvilje, før jeg deretter gjør rede for forholdene som kan forklare forskjellene mellom kommunene. Kapittelet avsluttes av en drøfting om hva de ulike iverksettingsteoriene som har vært benyttet i oppgaven, kan forklare.

6.1 Hva forklarer kommunenes handlingsvilje?

6.1.1 Hva kan forklare Vadsøs handlingsvilje?

Det er åtte variabler som er spesielt viktige for å forklare Vadsøs handlingsvilje: *debatten i kommunestyret, kommuneøkonomi, trekk ved iverksettingsenhetene, statlige ressurser, lokale erfaringer, folketallsutvikling, kommunikasjonen innad i kommunen og bolig*. Fordi flere av variablene henger tett sammen, er det vanskelig å rangere dem etter forklaringskraft. Jeg har derfor forsøkt å beskrive hvilke forutsetninger som lå til grunn for at den årlige bosettingen ble økt i 2002.

Debatten i kommunestyret utgjør et grunnleggende element i Vadsøs handlingsvilje. I perioden fra 2003–2013 har det vært meget lav grad av partimarkering, et bredt flertall i kommunestyret har vært enige om å bosette flyktninger. Enigheten mellom partiene kom kanskje sterkest til uttrykk da kommunestyret i 2002 enstemmig vedtok å imøtekomme IMDis anmodning selv om det var usikkerhet rundt hvorvidt statens ressurser dekket kommunens utgifter. I perioden 2003–2013 er det kun Fremskrittspartiet og Venstre som har markert seg

kritisk til bosettingspolitikken, og ingen av dem har tatt til orde for å stoppe bosettingsaktiviteten.

Årsaken til at kommunens bosettingsvedtak ble endret i 2002, var en utredning som viste at flyktningbosettingen frembrakte betydningsfulle inntekter i form av integrerings- og rammetilskudd og skatteinntekter. Det gjør kommuneøkonomi til en meget viktig variabel for å forstå Vadsøs handlingsvilje, men den er tett forbundet med trekk ved iverksettingsenhetene, statlige ressurser, tidligere erfaringer og kommunikasjonen innad i kommunen.

Da kommunepolitikerne i 2000 slo sammen sosial- barnevern og flyktningtjenesten til en enhet, ble det lagt et grunnlag for den videre utviklingen av flyktningenheten og bosettingspolitikken i Vadsø. Ikke bare ga det rom for en oppbemanning av enheten, men for at tjenesten skulle nå kommunens budsjettmål, var det nødvendig at flyktningene ble tidlig kvalifisert til arbeid og utdanning. Hvis en legger situasjonsbeskrivelsen til tidligere sosial- og flyktningsjef til grunn, kunne resultatet blitt en dyrere integreringsprosess hvis kommunen hadde valgt å kutte tre stillinger ved sosialkontoret og å ikke slå sammen tjenestene, noe som var det andre alternativet. Ved å slå sammen tjenestene hadde dermed kommunen en enhet som kunne levere økonomiske resultater. Ifølge ordføreren hadde ledig kapasitet i barnehage- og skolesektoren også betydning ettersom det ikke var nødvendig å bygge ut kapasiteten på disse områdene.

I hele perioden 2003–2013 har flyktningenheten kunnet disponere integreringstilskuddet. Integreringstilskuddet er enhetens eneste inntektskilde. Ettersom tjenesten hvert år budsjetterer med overskudd, har integreringstilskuddet fått en viktig betydning for kommunens økonomi, og dermed også kommunens handlingsvilje. I 2012 utgjorde integreringstilskuddet nesten 11 prosent av de totale inntektene i kommuneregnskapet, mens flyktningtjenesten budsjetterte med et overskudd på 22 millioner kroner. De fleste av informantene gav uttrykk for at dette overskuddet gjorde kommunen i stand til å opprettholde et godt tjenestetilbud for befolkningen i form av svømmehall, bibliotek, skole, barnehage og kulturtilbud, og de var åpne om at bidraget til økonomien var avgjørende for at kommunen bosetter det antallet flyktninger den gjør i dag.

Lokale erfaringer er også viktig for å forstå handlingsviljen. Flere informanter peker på at kommunens flerkulturelle historie har betydning for at kommunen bosetter flyktninger.

Bosettingen har heller ikke ført til større konflikter i lokalsamfunnet, og de fleste informantene mener bosettingspolitikken støttes av lokalbefolkningen. De fleste informantene viser til at flyktingene blir selvhjulpne etter introduksjonsprogrammet, noe som er en viktig forutsetning for det økonomiske resultatet ifølge rådmannen.

Samtidig er det ikke et mål for kommunen å integrere flyktingene kun til lokalsamfunnet. Det at ordføreren tror bosettingen ville blitt redusert dersom flere hadde blitt boende i kommunen, samtidig som representanten fra Venstre tar til orde for å redusere antallet bosatte på grunn av mangel på arbeidsplasser, er indikasjoner på at størrelsen på sekundærflyttingen har hatt betydning for kommunens handlingsvilje.

Tidligere sosial- og flyktningsjef hevder sekundærflyttingen er redusert, og mener det kan gjøre et nytt bosettingsvedtak nødvendig dersom kommunen skal fortsette å bosette samme antall som i dag. Det skyldes måltallet som i dag er styrende for Vadsøs bosettingspolitikk⁵⁴. Den reduserte sekundærflyttingen har allikevel ikke påvirket kommunens handlingsvilje i perioden 2003–2013.

Variabelen folketallsutvikling får på den måten en dobbel betydning. På grunn av utformingen av rammetilskuddet ønsker informantene også at kommunens folketall skal vokse, og flere gir uttrykk for at flyktingene bidrar til vekst i folketallet. Samtidig er det klare indikasjoner på at størrelsen på sekundærflyttingen også har hatt betydning for viljen til å bosette flyktinger.

Resultatet av utredningen i 2002 gav også variabelen kommunikasjon innad i kommunen betydning for handlingsviljen. Som en del av vedtaket om å øke antallet årlige bosatte fikk rådmannen fullmakt til å bestemme tilleggsbosettingen utover de 30 som allerede var vedtatt. Grunnlaget for fullmakten var at ordningen ville sikre større stabilitet i finansieringen av flyktingarbeidet. Ettersom tilleggsbosettingen var basert på fjorårets fraflytting, ble inntektsbortfallet fra flyktingene som flyttet ut, kompensert med tilskudd for de nye flyktingene som ble bosatt. På den måten fikk administrasjonen en tydelig innflytelse over antallet som ble bosatt frem til 2006. I dag har ikke rådmannen denne fullmakten fordi politikken nå blir regulert av et måltall som spesifiserer hvor mange flyktinger som skal bo i kommunen. Administrasjonen er nå ansvarlig for å holde kontroll på hvor mange flyktinger kommunen mottar integreringstilskudd for. Så lenge IMDis anmodning ikke fraviker måltallet

⁵⁴ Måltallet tilsier at det at antall flyktinger kommunen mottar integreringstilskudd for skal holdes på et fastlagt nivå, 336 personer. For nærmere redegjørelse av måltallet se punkt 5.1.1.

som kommunen styrer etter, får formannskapet og kommunestyret først befatning med saken i forbindelse med budsjettbehandlingen. At saken kommer opp i forbindelse med behandlingen av budsjettet, ser ut til å ha betydning for antallet som bosettes. I forbindelse med debatten i kommunestyret poengterte representanten fra Høyre at forslag om å redusere antall bosatte hadde blitt møtt med spørsmål om hvordan tapte inntekter skulle kompenseres. Det kan indikere at det er vanskelig å redusere det årlige bosettingsvedtaket så lenge bosettingsarbeidet går med overskudd.

Til sist bør også boligtilgangen nevnes. Flere av informantene fremhevet at boligtilgangen er en av grunnene til at kommunen har vært i stand til å bosette et stort antall flyktninger. Selv om markedet nå er mer presset, har det ikke fått betydning for kommunens handlingsvilje. Det skyldes først og fremst at kommunen har gjort boliganskaffelse til et viktig og prioritert område, ifølge rådmannen.

I de tilfellene der Vadsø ikke har gjennomført egne vedtak, har mangel på utsøkte flyktninger fra IMDi, kvoteflyktninger som kom senere enn forventet, og antall familiegjenforente vært de viktigste faktorene. Med tanke på kommunens vilje til å bosette utover egne vedtak er hensynet til kommuneøkonomien den mest betydningsfulle faktoren.

6.1.2 Hva kan forklare Sør-Varangers handlingsvilje?

Det er i hovedsak seks variabler som kan forklare Sør-Varangers handlingsvilje: *Debatten i kommunestyret, statlige ressurser, kommuneøkonomi, lokale erfaringer, trekk ved iverksettelsesenheterne og bolig.*

Det har vært bred enighet administrativt og politisk om å bosette i perioden 2003–2013. Administrasjonen sier at saksbehandlingen skjer med utgangspunkt i IMDis anmodning, og kommunestyrets vedtak vitner klart om at Sør-Varanger ønsker å bidra i bosettingsarbeidet. Distriktsbosettingen i Svanvik vitner i tillegg om at politikerne også er villig til å ta nye grep for å bidra i løsningen av bosettingsbehovet. Opposisjonen i form av Fremskrittspartiet og Sør-Varangerlista har på grunn av lav oppslutning ikke kunne påvirket vedtakene.

Med tanke på statlige ressurser var alle informantene enige i at integreringstilskuddet hadde stor betydning for kommunens vedtak om bosetting. Samtidig gav ingen av informantene uttrykk for at bosettingen er økonomisk motivert. Det tyder på at tilskuddet har vært en forutsening heller enn et insentiv for at kommunen har bosatt. Kommuneøkonomien ble

beskrevet som utfordrende av alle informantene ettersom kommunen i 2013 og 2014 har måttet spare inn 40 millioner per år. Kommuneøkonomien har likevel ikke blitt brukt som argument for å takke nei til anmodningene fra IMDi i perioden 2003–2013, men er på en annen side den viktigste grunnen til at kommunen besluttet ikke å øke bosettingsvedtaket i tråd med IMDis anmodning for perioden 2014–2016. Selv om ingen av informantene nevnte det, kan de økonomiske utfordringene ha resultert i at integreringstilskuddet har fått en viktigere betydning for vedtakene disse to årene.

Lokale erfaringer har også hatt betydning for viljen til å bosette. I tillegg til den kvenske innvandringen har Sør-Varanger hatt arbeidsinnvandring relatert til gruvevirksomheten og sykehuset. Flere av informantene pekte på at mangfold i lokalsamfunnet er vanlig, og derfor hadde ikke den russiske innvandringen i nyere tid hatt betydning for viljen til å bosette flyktninger. I intervjuene ble det fremhevet at flyktningene er en ressurs i form av arbeidskraft, men det var likevel tegn til at dette bidraget var mindre viktig for å forstå kommunens handlingsvilje. Flere av informantene mente det ikke hadde blitt diskutert i kommunestyret, og på spørsmål om flyktningenes bidrag som arbeidskraft var en grunn til å bosette, svarte blant annet ordføreren at det virket som politikerne generelt var positive, uavhengig av situasjonsbildet i kommunen. Informantene opplevde at bosettingsarbeidet hadde støtte i lokalbefolkningen, selv om to av informantene poengterte at kommunens beslutning om å bygge nye flyktningboliger, hadde blitt kritisert i deler av lokalbefolkningen.

Trekk ved iverksettingsenhetene kan både forklare kommunens vilje til å bosette flyktninger og de utfordringene kommunen har hatt med å gjennomføre IMDis anmodninger. I hele perioden 2003-2013 har bosettingsarbeidet vært en fast og prioritert del av den kommunale virksomheten. Dette kom blant annet til uttrykk da det kommunale asylmottaket ble nedlagt av staten i 2006, en beslutning som førte til bemanningsutfordringer i flyktningtjenesten. At bemanningen siden det er bedret, er et tydelig tegn på politikernes vilje til å satse på flyktningarbeidet.

Intervjuene av partirepresentantene viste at flyktningtjenesten har et godt omdømme. En grunn til dette ser ut til å være arrangementene og aktivitetene som tjenesten organiserer. I intervjuene ble spesielt solfesten og ryddeaksjonen før 17. mai trukket frem av politikerne som positive bidrag til lokalsamfunnet. Variabelen trekk ved iverksettingsenhetene henger derfor tett sammen med tidligere erfaringer og debatten i kommunestyret. Det kan se ut som variablene virker inn på hverandre ved at den politiske viljen til å satse på flyktningtjenesten

har ført til positive lokale erfaringer, noe som igjen har sørget for å opprettholde viljen til å prioritere flyktningtjenesten.

Trekk ved iverksettingsenhetene er allikevel den viktigste forklaringen på at kommunen ikke har imøtekommet IMDi anmodninger i perioden 2003–2013. I 2004 var introduksjonsprogrammet i en innkjøringsfase, og ønsket om en god oppstart av programmet var en av grunnene til at kommunen valgte å bosette 10 flyktninger. Andre årsaker som kan forklare vedtaket dette året, er arbeidsmarkedet ettersom det var utfordrende å skaffe til veie nok praksisplasser. I tillegg hadde statlige ressurser betydning fordi administrasjonen var usikker på om integreringstilskuddet var tilstrekkelig. I 2010 takket kommunen nei til å bosette 10 enslige mindreårige på grunn av kapasitetsutfordringer i barnevernet og helsetjenesten.

Sent i 2012 takket kommunen nei til en tilleggsanmodning om å bosette flere flyktninger fordi det var nødvendig å etablere et desentralisert introduksjonsprogram, samtidig som det var boligmangel i kommunen. At kommunen samtidig valgte å etterkomme tilleggsanmodningen for 2013 ved å bosette i distriktene, kan derimot tolkes som et uttrykk for den politiske viljen til å satse på flyktningarbeidet, noe flyktningtjenesten også nevnte.

De årene kommunen ikke har bosatt i henhold til egne vedtak, har boligmangel vært en viktig årsak. Da Sydvaranger Gruve AS ble reetablert i 2008, var boligmarkedet i kommunen svært presset, og kommunen kunne ikke konkurrere på leiemarkedet. Senere har situasjonen bedret seg både fordi prisene har sunket i leiemarkedet, og fordi kommunen har bygget nye flyktningboliger. En annen årsak til at antallet bosatte har vært lavere enn kommunens vedtak, har vært mangel på utsøkte flyktninger fra IMDi.

6.1.3 Hva kan ikke forklare kommunenes ulike handlingsvilje?

Lokale erfaringer

Den flerkulturelle historien ble fremhevet som en betydningsfull faktor for at begge kommunene bosetter flyktninger. De fleste informantene i Vadsø og Sør-Varanger mente at bosettingspolitikken hadde støtte i lokalbefolkningen, men det ble også fremhevet at deler av befolkningen var kritisk. At flyktningene ikke ble integrert, ble heller ikke fremhevet som et problem i noen av kommunene. Informantene i Vadsø hadde en klar oppfatning av at flyktningene ble integrerte og selvhjulpne i løpet av tilskuddsperioden på fem år. Politikerne

som ble intervjuet i Sør-Varanger, var usikre på integreringsresultatene, men ingen av dem antydte at det var et problem for kommunen at flyktningene ikke ble integrert. Samtidig fremhevet flere av informantene i Sør-Varanger flyktningtjenestens samarbeid med lokale organisasjoner, og spesielt ordføreren mente det hadde stor betydning for kommunale vedtak. Lokale erfaringer kan derfor ikke forklare ulik handlingsvilje i de to kommunene.

Kommunikasjonen mellom kommunene og IMDi

Kommunikasjonen mellom kommunene og IMDi viste seg heller ikke å ha betydning for kommunenes ulike vilje til å bosette flyktninger. Før 2007 mottok Vadsø færre flyktninger fra IMDi enn kommunens vedtak forutsatte. Det er sannsynlig at dette også var tilfelle i Sør-Varanger. I saksfremlegget for bosettingen i 2007 ble det påpekt at det på bakgrunn av nasjonale prognoser og tidligere erfaringer var mer realistisk å vedta en lavere bosetting enn anmodningen fra IMDi.

Ved spørsmål om bosettingsarbeidet i dag var representanten fra IMDi klar og tydelig på at begge kommunene var villige til å strekke seg lengre i utsøkingsprosessen for å få folk bosatt raskt enn mange andre kommuner. I de to kommunene viste administrasjonen til at det først og fremst var IMDIs avgjørelse hvem kommunene skulle bosette, men at tilgjengelige boliger kunne ha betydning for hvem som ble bosatt.

Dialogen og samarbeidet med IMDi ble i begge kommunene vurdert som god. Flyktningtjenesten i Sør-Varanger mente riktignok at dialogen hadde vært bedre før og savnet større grad av direkte kontakt med direktoratet. Likevel ga ingen av informantene uttrykk for at dette hadde betydning for kommunens vedtak eller antallet som ble bosatt. Det at flyktningtjenesten i Sør-Varanger tidligere har søkt og fått innvilget utviklings- og forsøksmidler fra IMDi, og det at begge kommunene forhandler med IMDi om en samarbeidsavtale rundt bosetting av flyktninger, kan ses som et tegn på at det generelle samarbeidet ikke var årsaken til ulik handlingsvilje i kommunene.

Folketallsutvikling

Selv om kommunene har hatt ulik befolkningsvekst i perioden, har ikke variabelen folketallsutvikling betydning for deres ulike handlingsvilje. I begge kommunene ble det uttrykt et ønske om vekst i innbyggertallet. Ordføreren i Sør-Varanger viste blant annet til at distriktsbosettingen skulle styrke de bygdene i kommunen som opplevde fraflytting. I tillegg

påpekte informanten at noe av tanken med distriktsbosettingen var å undersøke om flyktningene ble bedre integrert i kommunen på denne måten slik at flere ville bli værende.

I Vadsø uttrykte flere av informantene at kommunens rammetilskudd ville bli redusert dersom innbyggertallet falt, og at flyktningene bidro til å opprettholde folketallet. Administrasjonen i begge kommunene mente at sekundærflyttingen fra kommunen var redusert i løpet av perioden 2003–2013. I Vadsø mente noen av informantene at størrelsen på sekundærflyttingen var en medvirkende årsak til at kommunen kunne bosette det antallet flyktninger en ser i dag, mens i Sør-Varanger ga ingen av informantene uttrykk for dette. Det kan derfor se ut som at størrelsen på sekundærflyttingen har hatt betydning for kommunenes ulike handlingsvilje. Når jeg allikevel konkluderer at størrelsen på sekundærflyttingen ikke har hatt betydning for kommunenes ulike handlingsvilje er det to årsaker til dette:

For det første spurte jeg ikke informantene direkte om hvilken betydning sekundærflytting fra kommunene kunne ha. I Vadsø kom informantene inn på dette da de ble spurt om kommunale mål og ønsker om varig bosetting. Jeg har ikke tilstrekkelig med informasjon til å konkludere om størrelsen på sekundærflyttingen hadde betydning for beslutningene i Sør-Varanger.

For det andre er den faktiske betydningen av redusert sekundærflytting usikker. Selv om informantene i Vadsø ga uttrykk for at størrelsen på sekundærflyttingen har hatt betydning for politikken som blir ført i dag, er det ikke gitt at den vil ha det i fremtiden. Tidligere sosial- og flyktningssjef sa at den reduserte sekundærflyttingen kan gjøre et nytt bosettingsvedtak nødvendig hvis Vadsø fortsatt skal kunne fortsette å bosette samme antall flyktninger som i dag, men før saken har blitt debattert er det ikke mulig å konkludere om redusert sekundærflytting vil påvirke kommunens handlingsvilje i fremtiden. At ordføreren tror kommunen kanskje ville fått vansker med å bosette dagens antall dersom sekundærflyttingen reduseres, viser at betydningen av redusert sekundærflytting er usikker.

6.1.4 Hva kan forklare kommunenes ulike handlingsvilje?

De sentrale faktorene som kan forklare kommunenes ulike handlingsvilje er: *Kommuneøkonomi og statlige ressurser, debatten i kommunestyret, kommunikasjonen innad i kommunen, trekk ved iverksettingsenhetene, bolig og arbeidsmarked.*

Kommuneøkonomi og statlige ressurser

Før Vadsøs økonomiutredning ble klar i juni 2002, var Vadsø og Sør-Varangers bosettingsvedtak tilnærmet like. Som nevnt tidligere, fattet Vadsø i april 2002 en beslutning om å bosette 30 flyktninger i året frem til 2004, mens Sør-Varanger besluttet å bosette 25 flyktninger i 2003. Det fremstår derfor som klart at bidraget til økonomien er en svært viktig årsak til at kommunenes handlingsvilje divergerer.

Informantene i Vadsø la ikke skjul på at det økonomiske bidraget som bosettingen ga i form av rammetilskudd, skatteinntekter og integreringstilskudd var av avgjørende betydning for antallet flyktninger som ble bosatt i kommunen. Selv om integreringstilskuddet i seg selv ikke var avgjørende for det økonomiske resultatet i regnskapet fra 2002, har det i dag en viktig betydning for kommuneøkonomien i Vadsø. Det forvaltes av flyktningenheten, som i 2012 budsjetterte med et overskudd på 22 millioner kroner. Informantene mener at dette overskuddet også kommer Vadsøs innbyggere til gode fordi det brukes til å opprettholde tjenestetilbudet i kommunen.

I Sør-Varanger mente informantene at integreringstilskuddet hadde stor betydning for kommunens vedtak, men til forskjell fra Vadsø utgjorde det ikke et økonomisk insentiv. Usikkerhet rundt tilskuddets dekningsgrad var en av årsakene til at Sør-Varanger vedtok lavere bosetting enn IMDis anmodning i 2004. I tillegg var administrasjonen tydelig på at kommunens bosettingspolitikk ikke er økonomisk motivert, og ingen av politikerne ga heller uttrykk for dette. Selv om kommuneøkonomien ble beskrevet som utfordrende i Sør-Varanger, var den ifølge informantene ikke en av årsakene til at kommunen enkelte år ikke imøtekom IMDis anmodninger i perioden 2003–2013. Samtidig er økonomien den viktigste årsaken til at kommunen har takket nei til IMDis anmodning om å bosette 40 flyktninger årlig i perioden 2014–2016.

Variablene kommuneøkonomi og statlige ressurser er derfor viktige for å forstå den ulike handlingsviljen til kommunene ettersom Vadsøs politikk er økonomisk motivert, mens den økonomiske situasjonen i Sør-Varanger gjør det vanskelig å øke antallet bosatte.

Kommunikasjonen innad i kommunen

I begge kommunene ble kommunikasjonen mellom flyktningsavdelingene og politikerne vurdert som bra. Politikerne mente at de fikk nødvendig informasjon fra flyktningsavdelingene, og administrasjonen opplevde å få politisk støtte i arbeidet. En viktig forskjell mellom kommunene er imidlertid administrasjonens innflytelse på antallet flyktninger som blir bosatt. I Vadsø hadde rådmannen frem til 2006 fullmakt til å bestemme tilleggsbosettingen utover antallet på 30, som kommunestyret hadde vedtatt⁵⁵. Fullmakten henger tett sammen med variabelen kommuneøkonomi og statlige ressurser. Ettersom tilleggsbosettingen var basert på fjorårets fraflytting, ble inntektsbortfallet fra flyktingene som flyttet, kompensert med tilskuddet for de nye flyktingene som ble bosatt.

I Sør-Varanger har kommunestyret avgjort den årlige bosettingen i hele perioden. Siden 2006 har det også vært slik i Vadsø ettersom rådmannen ikke lenger har fullmakt til å bestemme tilleggsbosettingen. Samtidig varierer saksbehandlingen mellom kommunene. Politikerne i Vadsø blir kjent med saken i forbindelse med budsjettbehandlingen dersom IMDis anmodning samsvarer med måltallet. Administrasjonen i Vadsø er nå ansvarlig for å holde kontroll på antallet flyktninger som er bosatt i kommunen. I Sør-Varanger følger anmodningen vanlig saksgang.

Selv om saksbehandlingen er ulik, er det på bakgrunn av dataene vanskelig å konkludere om administrasjon i Vadsø hadde større innflytelse over antallet flyktninger som ble bosatt også etter at rådmannen mistet fullmakten i 2006. Det som derimot kan sies, er at fullmakten hadde betydning for antallet som ble bosatt i Vadsø, og derfor også for kommunenes ulike handlingsvilje i perioden 2003–2006.

Debatten i kommunestyret

I begge kommunene har det vært liten grad av politisk partimarkering i bosettingsspørsmålet. Partier som har ønsket å redusere antallet som blir bosatt i kommunen, har vært representert i begge kommunestyrene i hele perioden mellom 2003-2013, men uten å kunne påvirke bosettingsvedtaket. Debatten i kommunestyret har derimot vært ulik i Vadsø og Sør-Varanger. I Sør-Varanger forteller flere av informantene at saken har vært lite debattert, og at den debatten som har vært, har omhandlet det nasjonale ansvaret som kommunen har for å

⁵⁵ Se den historiske oversikten i punkt 5.1.1 for beskrivelsen av hvordan Vadsøs bosettingspolitikk var utformet til og med 2006.

bosette flyktninger. I tillegg til det nasjonale ansvaret oppgir informantene i Vadsø at den kommunale debatten også har handlet om bosettingens bidrag til kommuneøkonomi og folketallsutvikling med tanke på rammetilskudd. Representanten fra Høyre i Vadsø informerer om at forslag om å redusere antall bosatte flyktninger har blitt møtt med økonomiske motargumenter. Dette tyder på at økonomiaspektet har vært viktig.

Trekk ved iverksettingsenhetene

Selv om den økonomiske betydningen er utslagsgivende for kommunenes handlingsvilje, er også andre variabler viktige for å forklare den ulike handlingsviljen i kommunene. Selv om bosetting av flyktninger har vært en normal del av virksomheten i begge kommunene i tidsperioden, er det flere viktige forskjeller mellom flyktningavdelingene. Vadsø har prioritert flyktningarbeidet i større grad fordi flyktningene er ansvarlig for å bidra med inntekter til kommunens budsjett. Det gir blant annet utslag i målene flyktningavdelingene styres etter. I Vadsø forteller rådmannen at det er en styrende norm for kommunen at flyktningene skal bli selvhjulpne før tilskuddsperioden på 5 år utløper fordi overskuddet i bosettingsarbeidet er avhengig av det. I Sør-Varanger forteller rådmannen at flyktningtjenesten i kommunen ikke har tall eller mål på hvorvidt flyktningene blir selvhjulpne etter fem år, noe som kan skyldes at flyktningtjenesten ikke er ansvarlig for å bidra med inntekter til budsjettet.

Forskjellen mellom iverksettingsenhetene er tydelig når en ser på antallet ansatte og kapasiteten i det kommunale tjenestetilbudet. Forskjellen i kapasitet kom mest tydelig til uttrykk da Sør-Varanger sa nei til å bosette 10 enslige mindreårige i 2010 på grunn av kapasiteten i barnevernet og helsevesenet. Vadsø har på sin side bygget opp et tjenesteapparat som gjør kommunen i stand til å bosette denne flyktninggruppen. I tillegg kan ulike forutsetninger i begynnelsen av perioden oppgaven dekker forklare den ulike handlingsviljen. Vadsø hadde den gang ledig kapasitet i skole- og barnehagesektoren på grunn av fraflytting, og det økonomiske regnestykket kunne blitt annerledes dersom kommunen hadde måttet bygge ut kapasiteten, ifølge ordføreren.

I Sør-Varanger har det vært befolkningsvekst i perioden 2003–2013, og kommunen har derfor ikke hatt ledig kapasitet i offentlige tjenester. Befolkningsveksten kan derfor ha hatt betydning for handlingsviljen. Variabelen trekk ved iverksettingsenhetene er også viktig for å forklare hvorfor Sør-Varanger ikke bosetter flere flyktninger enn i dag i dag fordi påtvungne innsparinger svekker det kommunale tjenestetilbudet.

Bolig

En annen viktig forskjell mellom kommunene er situasjonen på boligmarkedet. Mens det på begynnelsen av perioden 2003–2013 var stor tilgang på boliger i Vadsø som følge av nedgangen i folketallet, har boligsituasjonen i Sør-Varanger vært utfordrende på grunn av folketilvekst og nyetablert industri. Selv om boligsituasjonen i Sør-Varanger i løpet av perioden er blitt bedre, er boligmarkedet likevel et hinder med tanke på økt bosetting. Rådmannen peker blant annet på at kommunen har en utviklingsoppgave med tanke på å få flere flyktninger til å kjøpe egne hus. I Vadsø er boligmarkedet nå mer presset enn tidligere, men det har ikke påvirket kommunens handlingsvilje i perioden ettersom boliganskaffelse er et viktig og prioritert område, ifølge rådmannen.

Arbeidsmarked

Problemet med å fremskaffe praksisplasser var en av årsakene til at Sør-Varanger valgte ikke å imøtekomme bosettingsanmodningen i 2004. Med unntak av dette året kan ikke situasjonen på arbeidsmarkedet forklare kommunenes ulike handlingsvilje.

Selv om informanter i begge kommunene tok til orde for at flyktningene representerte nyttig arbeidskraft, var det også tegn til at situasjonen på arbeidsmarkedet hadde mindre betydning i kommunene. I Vadsø viste informantene til at mange flyktninger valgte å flytte fra kommunen etter introduksjonsprogrammet. På den måten hadde arbeidsmarkedet mindre betydning for antallet som ble bosatt. Flere av informantene i Sør-Varanger sa at situasjonen på arbeidsmarkedet ikke hadde blitt diskutert i kommunestyret. At situasjonen på arbeidsmarkedet ikke var avgjørende, kom mest tydelig til uttrykk da ordføreren på spørsmål om arbeidsmarkedets betydning svarte at det virket som politikerne var positive til å bosette uavhengig av situasjonsbildet.

6.1.5 Hva forklarer teorien?

I ovenfra-ned-tilnærmingen skal lokalforvaltningen utføre de oppgavene den blir gitt, uten å påvirke innholdet i tiltaket, og en vellykket gjennomføring er samsvar mellom offisielle mål og utfall på lokalnivå. I nedenfra-opp-tilnærmingen går man ut fra at de lokale iverksetterne har betydelig innflytelse på hvordan tiltaket blir gjennomført, og en vellykket iverksetting er samsvar mellom ønsket endring og de faktiske resultatene av tiltaket.

Den norske bosettingspolitikken har fra 1980 og frem til i dag blitt endret flere ganger, men en rød tråd gjennom hele perioden har vært at kommunene har hatt store muligheter til å påvirke gjennomføringen av politikken. Som vist i kapittel 4, kan kommunene i dag påvirke gjennomføringen av politikken på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I tillegg er bruken av integreringstilskuddet uregulert dersom kommunen velger å bosette flyktninger.

Som også vist i kapittel 4, styres bosettingspolitikken av to hovedmålsetninger, *rask og god bosetting*. I sitt høringssvar til forslaget om ny bosettingsordning gjengitt i kapittel 4.3 påpeker IMDi at en eventuell endring fra kommunal handlefrihet til statlig tvang kan føre til at engasjementet for bosetting av flyktninger i flere kommunale sektorer forsvinner. IMDi frykter at resultatet blir kommunal ansvarsfraskrivelse som vil ha en negativ påvirkning på kvantiteten og kvaliteten i bosettingsarbeidet. Dette indikerer at IMDi ser enighet med kommunene som avgjørende for en god gjennomføring av bosettingspolitikken. IMDis vurderinger samstemmer derfor i meget stor grad med Barrett og Fudges' (1981) teori der enighet om mål og verdier mellom styringsnivåene er av avgjørende betydning dersom et tiltak skal iverksettes etter intensjonen fra myndighetene. Det gjør denne teorien svært nyttig for å forstå hvordan bosettingspolitikken blir iverksatt.

I Vadsø og Sør-Varanger har det vært stor enighet om å bosette flyktninger i hele tidsperioden 2003–2013 på administrativt og politisk nivå. I intervjuene ble det også avdekket at det var like oppfatninger i IMDi og kommunene om hvem som skal bosettes. Ingen av kommunene ga uttrykk for at det ble stilt betingelser med tanke på flyktningenes landbakgrunn, utdanningsnivå eller helsetilstand. Den eneste begrensningen var tilgjengeligheten på boliger, men likevel mente informanten fra IMDi at de to kommunene strakk seg lengre enn mange andre kommuner for å få til rask bosetting. På det grunnlaget fremstår det som klart at staten og de to kommunene deler mål og verdier i bosettingspolitikken. Det gjør at teorien til Barrett og Fudge også har vært nyttig for å forstå hvorfor Vadsø og Sør-Varanger har bosatt flyktninger i hele perioden.

Teorien kan likevel ikke forklare tilfellene der Sør-Varanger ikke har bosatt etter IMDis anmodning. Van Meter og Van Horn (1975) er i tillegg til grad av enighet også opptatt av hvordan grad av endring i forhold til tidligere praksis påvirker gjennomføringen av tiltaket. Som nevnt i punkt 2.3.1 er deres hypotese at skrittvis endringer som det er oppslutning om, lettere lar seg gjennomføre.

I Sør-Varanger innebærer ikke det årlige vedtaket om å bosette flyktninger stor grad av endring fra tidligere praksis fordi kommunen har lang erfaring med bosetting. Likevel har utfordringer i det kommunale tjenesteapparatet og boligmarkedet ført til at kommunen enkelte år har vedtatt å bosette færre enn anmodningen fra IMDi tilsier eller at bosettingen ble lavere enn kommunale vedtak. I 2004 var introduksjonsprogrammet i en innkjøringsfase der det også var utfordrende å fremskaffe praksisplasser. Samtidig var det usikkerhet rundt dekningsgraden til statlige ressurser. I perioden 2008–2010 kunne kommunen ikke konkurrere på boligmarkedet som følge av reetableringen av Sydvaranger Gruve AS. I 2010 sa kommunen nei til å bosette 10 enslige mindreårige som følge av kapasitetsutfordringer i barnevernet og helsetjenesten. I desember 2012 takket kommunen nei til en tilleggsanmodning om å bosette 10 flere flyktninger på grunn av boligmangel og behovet for å etablere et desentralisert introduksjonsprogram. Mot slutten av 2013 ble kommunen anmodet om å øke den årlige bosettingen til 40 flyktninger. Innsparinger i den kommunale driften på 40 millioner kroner i året gjorde det imidlertid vanskelig for Sør-Varanger å imøtekomme denne forespørselen. Alle eksemplene over har til felles at statens anmodning fordret større endringer for kommunen, og Van Meter og Van Horns teori er derfor nyttig for å forklare utfallet av iverksettingsprosessene.

For 2013 valgte imidlertid kommunen å etterkomme tilleggsanmodningen fra desember 2012. Samtidig vedtok man en målsetting om at bosettingen skulle gjøres i distriktene. På grunn av utfordringene beskrevet i avsnittet over, krevde beslutningen større endringer enn vedtakene tidligere år. Det hindret likevel ikke Sør-Varanger i å gjennomføre bosettingen i samsvar med egne vedtak, og teorien til Van Meter og Van Horn har derfor mindre forklaringskraft med tanke på iverksettingen av denne beslutningen.

I Vadsø vektla flere informanter at et gunstig boligmarked og ledig kapasitet i skole- og barnehagesektoren gjorde det lettere for kommunen å øke antallet flyktninger som ble bosatt. Før det ble klart for kommunestyret at bosettingen genererte inntekter til kommunen, ble det vurdert som for krevende å opprettholde en årlig bosetting på 80–90 personer. Resultatet av utredningen i 2002 gjorde det imidlertid klart at å opprettholde dette bosettingstallet krevde mindre endringer fra kommunen fordi bosettingsarbeidet var lønnsomt.

I dag har kommunen et godt utbygd tjenesteapparat som fører til at å imøtekomme IMDis anmodninger ikke krever store endringer. Derimot ville et vedtak om å redusere antallet bosatte medføre store endringer i form av budsjettkutt eller et behov for å finne nye inntekter.

Det er allikevel en diskusjon av en hypotetisk iverksettingsprosess. Så lenge de økonomiske forutsetningene for bosettingspolitikken forblir som i dag, virker det lite sannsynlig at et slikt forslag vil få politisk støtte i kommunestyret. På den måten kan Van Meter og Van Horns antakelse bidra til å forklare både bakgrunnen for at Vadsø kunne øke antallet bosatte flyktninger, og hvordan flyktningpolitikken iverksettes i kommunen i dag. Avslutningsvis er det interessant å vurdere iverksettingen i Sør-Varanger og Vadsø i lys av de to tilnærmingene. Som vi husker fra teoridelen, hevder Van Meter og Van Horns (1975) at det er tre faktorer som påvirker iverksetternes vilje og evne til å gjennomføre et vedtak: *deres forståelse av det, deres godkjenning eller avvisning av tiltakets nytte og verdi, og intensiteten i denne reaksjonen* (Van Meter og Van Horn 1975:472).

Med tanke på den første faktoren påpeker rådmannen i Sør-Varanger at man i saksbehandlingen av den årlige bosettingsanmodningen forsøker å imøtekomme IMDis grunnbehov i størst mulig grad. I tillegg er det stor tilslutning til bosettingsarbeidet i kommunestyret. Dette kan tolkes som at kommunestyret i liten grad ønsker å påvirke innholdet i bosettingspolitikken.

Med tanke på nytteelementet gir alle informantene i Sør-Varanger uttrykk for at flyktningene representerer et nyttig bidrag til lokalsamfunnet. Det fremheves at flyktningene bidrar til vekst i folketallet, at de representerer en kulturell berikelse i kommunen, og at de representerer nyttig arbeidskraft. Det er likevel klare tegn til at disse elementene spiller en underordnet rolle i kommunens vurderinger, og i intervjuene er det tre konkrete eksempler på dette: 1) Ordføreren mener kommunen er positiv til å bosette uavhengig av situasjonsbildet i kommunen forøvrig. 2) Representanten fra Fremskrittspartiet er usikker på hvorfor de andre partiene sier ja til bosettingen. 3) Rådmannen mener at debatten rundt bosetting er lite nyansert og peker på at samfunnsansvaret er en viktig grunn til at kommunen bosetter. Disse tre eksemplene er indikasjoner på at Sør-Varangers handlingsvilje best kan forklares i lys av ovenfra-ned-tilnærmingen.

I Vadsø er det også klare tegn på at kommunen forsøker å imøtekomme IMDis grunnbehov så langt det er mulig. Siden 2010 har kommunen vedtatt å bosette i samsvar med IMDis anmodning. Da kommunen vedtok lavere bosetting i 2013, gjorde den det klart at den ville bosette i samsvar med anmodningen dersom måltallet tillot det, noe som også skjedde. Selv om informantene i begge kommunene er klare på at tiltaket har vært nyttig, er det en viktig forskjell i deres nyttevurderinger. Det kan forklares i lys av nedenfra-opp-perspektivet.

Elmore (1980) påpeker i likhet med Van Meter og Van Horn at iverksettere må føle et behov for tiltaket, men han setter problemet som tiltaket skal løse, i sentrum. Elmore mener at iverksettingen er en læringsprosess der utformingen av en politikk hele tiden blir endret og tilpasset problemene den søker å utbedre (Kjellberg og Reitan 1995:155).

En slik læringsprosess fant sted i Vadsø da administrasjonen utredet forutsetningene for bosettingspolitikken i 2002. Fullmakten som rådmannen fikk i 2002 og vedtaket om at den årlige bosettingen skulle reguleres etter et fastsatt måltall i 2006 kan tolkes som en tilpasning av bosettingspolitikken til den lokale utfordringen som skulle løses: å forbedre kommuneøkonomien. At dette var en lokal tilpasning, vises tydelig da kommunen vant IMDi bosettingspris i 2008. Juryen vektla at kommunen hadde bosatt et høyt antall flyktninger i forhold til folketall og statens behov (IMDi 2008a). At antallet bosatte i Vadsø og statens anmodninger har samsvart siden 2009, er dermed ikke et uttrykk for at Vadsø har tilpasset seg staten, men snarere at staten tilpasset seg Vadsø. Det illustrerer tydelig at en lokal tilpasning av et tiltak kan være fordelaktig både for stat og kommune. Jeg vil derfor hevde at en kombinert bruk av ovenfra-ned-perspektivet og nedenfra-opp-perspektivet gir et utfyllende bilde av handlingsviljen i Vadsø.

7. Konklusjon

I denne oppgaven har Vadsø og Sør-Varangers behandling av den årlige bosettingsanmodningen fra IMDi blitt undersøkt. Oppgaven har tatt utgangspunkt i kommunenes vedtak om bosetting i perioden 2003–2013. Ved hjelp av iverksettingsteori og Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell har jeg undersøkt hvilke faktorer som kan forklare at kommunene har behandlet anmodningen på ulike måter. I dette kapittelet vil jeg først oppsummere de viktigste funnene fra undersøkelsen. Deretter vil jeg avrunde oppgaven ved å se på forskningsopplegget og norsk bosettingspolitikk i lys av oppgavens funn.

7.1 De viktigste funnene

Det har vært stor grad av enighet om å bosette flyktninger på administrativt og politisk nivå i Vadsø og Sør-Varanger i perioden 2003–2013. Informanten fra IMDi mente begge kommunene strakk seg litt lenger enn de fleste andre kommuner for å bosette flyktningene raskt. Det viser at dette først og fremst har vært en studie av to vellykkede iverksettingsprosesser fra IMDis synspunkt. Vadsø og Sør-Varanger har valgt å håndtere bosettingsanmodningene på ulik måte, og det er flere faktorer som kan forklare kommunenes ulike handlingsvilje. De viktigste er *kommuneøkonomi og statlige ressurser, kommunikasjonen innad i kommunen, debatten i kommunestyret, trekk ved iverksettingsenhetene, bolig, og arbeidsmarked.*

Variablene kommuneøkonomi og statlige ressurser er svært viktige for å forklare forskjellen mellom kommunene. Før juni 2002 var bosettingsvedtakene i Sør-Varanger og Vadsø tilnærmet like. I juni presenterte administrasjonen i Vadsø en utredning som viste at kommunen tjente 10 millioner kroner på å bosette flyktninger når relevante inntekter og utgifter var medregnet. Resultatet gjorde at variabelen kommunikasjon innad i kommunen fikk betydning ved at rådmannen i Vadsø fikk fullmakt til å bestemme tilleggsbosettingen til og med 2006. Årsaken til at fullmakten ble gitt, var et behov for å skape større forutsigbarhet i finansieringen av flyktningarbeidet. I Sør-Varanger har avgjørelsen om hvor mange som skulle bosettes, ligget hos politikerne i hele perioden 2003–2013.

Siden utredningen har flyktingenheten budsjettert med overskudd, og ifølge et flertall av informantene mine bidro inntektene fra flyktningarbeidet til å sikre et kommunalt

velferdstilbud som hele byens befolkning nyter godt av. Til forskjell fra Vadsø har det ikke vært et mål i Sør-Varanger at bosettingsarbeidet skulle generere inntekter til kommunen. Integreringstilskuddet har likevel hatt en viktig betydning for kommunens vilje til å bosette flyktninger. Kommuneøkonomien har ikke påvirket i hvilken grad Sør-Varanger har etterkommet IMDi's anmodninger i perioden 2003–2013, men de siste årene har økonomien blitt svært anstrengt, noe som har resultert i at kommunen takket nei til å øke bosettingen i perioden 2014–2016.

Økonomiaspektet har også gitt utslag på debatten i kommunestyrene. I Sør-Varanger har argumenter om bosetting som et nasjonalt ansvar dominert debatten. Dette argumentet har også vært til stede i Vadsø, men i tillegg har økonomiske argumenter hatt betydning ved at forslag om å redusere antallet bosatte flyktninger har blitt møtt med spørsmål om hvordan tapte inntekter skal kompenseres. Selv om det økonomiske overskuddet var avgjørende for kommunenes ulike handlingsvilje hadde også trekk ved iverksettingsenhetene og bolig betydning for at Vadsø kunne øke bosettingen i 2002.

I 2001 slo Vadsø sammen sosial- barnevern og flyktningtjenesten til en enhet der inntekts- og utgiftsiden var satt i sammenheng. Det medførte at kommunen fikk en flyktningenheter som ble i stand til å levere økonomiske resultater på tidspunktet for utredningen. At det samtidig var ledig kapasitet i skole- og barnehagesektoren og et gunstig boligmarked som følge av fraflytting, var også av betydning, ifølge flere informanter. I dag har Vadsø en godt utbygd flyktningenheter som gjør kommunen svært godt i stand til å imøtekomme den årlige bosettingsanmodningen fra IMDi.

Sør-Varanger har på sin side hatt befolkningsvekst i hele perioden og har derfor ikke hatt ledig kapasitet i skole- og barnehagesektoren. Selv om kommunen prioriterer flyktningarbeidet, er likevel trekk ved iverksettingsenhetene den viktig årsaken til at kommunen enkelte år har valgt ikke å imøtekomme IMDi's anmodninger. Det kom blant annet til uttrykk i 2010 da kommunen takket nei til en forespørsel om å bosette ti enslige mindreårige på grunn av kapasitetsutfordringer i helsevesenet og barnevernet. I dag skaper de økonomiske nedskjæringene i kommunen press på kommunale tjenester som gjør det vanskelig for kommunen å øke antallet flyktninger som blir bosatt i kommunen.

Boligsituasjonen har også vært utfordrende i Sør-Varanger. I perioden 2008–2010 var det sterkt press på boligmarkedet som følge av reetableringen av Sydvaranger Gruve AS. Det

medførte at kommunen ikke klarte å gjennomføre sine egne bosettingsvedtak i dette tidsrommet. Selv om boligtilgangen er bedret siden 2010, er det fortsatt et hinder dersom Sør-Varanger skal bosette flere enn i dag.

Med tanke på arbeidsmarkedet var mangel på praksisplasser en av grunnene til at Sør-Varanger valgte å bosette et lavere antall enn IMDis anmodning i 2004. Utover dette har ikke arbeidsmarkedet hatt betydning for kommunenes ulike handlingsvilje. Selv om det i begge kommuner ble påpekt at flyktningene var nyttig arbeidskraft, var det tydelige tegn til at arbeidsmarkedet likevel var av mindre betydning. I Sør-Varanger mente de spurte politikerne at forholdet ikke hadde blitt diskutert i kommunestyret. I Vadsø ble det fremhevet at flyktningene flyttet til jobb og utdanning andre steder etter introduksjonsprogrammet, og at det var en av årsakene til at kommunen kunne bosette antallet en gjør i dag. På bakgrunn av mine data har jeg ikke nok grunnlag til å si om størrelsen på sekundærflyttingen også hadde betydning i Sør-Varanger.

I begge kommunene fremhevet informantene positive erfaringer med å bosette flyktninger. I Vadsø mente de fleste respondentene at flyktningene ble selvhjulpne i løpet av tilskuddsperioden, noe som ifølge rådmannen var av avgjørende betydning med tanke på det økonomiske overskuddet i bosettingsarbeidet. I Sør-Varanger var ikke politikerne sikre på dette, men administrasjonen var klar på at de fleste flyktningene ble selvhjulpne. I Sør-Varanger ble det gode samarbeidet mellom flyktingtjenesten og frivillige organisasjoner trukket frem som en betydningsfull faktor for viljen til å bosette flyktninger.

7.2 Betraktninger rundt forskningsopplegget

Studien har vært en komparativ casestudie av to kommuner i Finnmark. Vadsø har lenge utmerket seg som en kommune som har bosatt mange flyktninger, og var derfor meget interessant å studere. Det gjorde samtidig valg av sammenlikningskommune vanskelig. Selv om Vadsø og Sør-Varanger er like på flere områder, er det også viktige forskjeller mellom dem. Blant annet viste befolkningsvekst seg å være en betydningsfull faktor fordi Vadsø hadde ledig kapasitet på flere områder.

I studien ble det foretatt 13 intervjuer. Å rekruttere informanter var tidkrevende, selv om jeg opplevde stor velvillighet i begge kommunene. De siste avtalene kom på plass mens jeg var i Finnmark, og jeg forsøkte også å kontakte informanter etter oppholdet. Som nevnt i

metodedelen, forsøkte jeg å få snakke med flere politikere, men det lot seg ikke gjøre. Samtidig fikk jeg anledning til å intervjuere flere informanter som hadde god kunnskap om bosettingspolitikken i kommunene. I tillegg var saksfremleggene og årsmeldingene meget detaljerte. Jeg er derfor av den oppfatning at jeg fikk et godt bilde av beslutningene i Vadsø og Sør-Varanger, men jeg hadde likevel mest informasjon om vedtakene i de to siste valgperiodene.

Iverksettingsteori var godt egnet for å besvare problemstillingen. De tre teoriene jeg benyttet utfylte hverandre ved at de belyste det svært sammensatte fenomenet iverksetting på ulike måter. Barrett og Fudges teori der enighet mellom styringsnivåene er avgjørende for at et tiltak skal iverksettes etter myndighetenes intensjoner, var nyttig for forklare at begge kommunene har bosatt flyktninger i perioden mellom 2003 og 2013. Van Meter og Van Horns teori om at skrittvis endringer som det var enighet om lettere ville la seg gjennomføre, var nyttig for å forklare utfordringene som oppsto i Sør-Varanger. Elmores teori om at iverksettingen måtte løse lokale problemer, var nyttig for å forstå bakgrunnen for at Vadsø økte antallet bosatte i 2002.

Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell var hensiktsmessig for å strukturere variablene jeg mente ville ha betydning. Samtidig var det nødvendig å tilføre variabler fra nedenfra-opp-tilnærmingen i modellen og både lokale erfaringer, folketallsutvikling og debatten i kommunestyret viste seg å ha betydning for handlingsviljen i begge kommunene. Det var spesielt interessant å se at størrelsen på sekundærflyttingen ble fremhevet som en av årsakene til at Vadsø bosetter et høyt antall flyktninger. Ifølge tidligere sosial og flyktningssjef er sekundærflyttingen fra Vadsø redusert. Det blir derfor interessant å se om redusert sekundærflytting får betydning for kommunens handlingsvilje i fremtiden.

7.3 Utfordringer i den norske bosettingsmodellen og veien videre

Kommunenes rolle i bosettingspolitikken er svært paradoksal. Selv om bosetting av flyktninger er frivillig for den enkelte kommune er det samtidig en permanent oppgave for kommunesektoren. Fra begynnelsen av 80-tallet og frem til i dag har staten derfor gjort mye for å påvirke beslutningsprosessene i kommunene, men på tross av det er det fortsatt en

utfordring at kommunene bosetter mindre enn det samlede behovet tilsier. Det er derfor grunn til å tro at bosetting av flyktninger i norske kommuner vil fortsette å være et aktuelt tema i årene fremover, og på bakgrunn av mine funn vil jeg avslutningsvis reflektere over hva som kunne vært annerledes i det norske bosettingsarbeidet.

Bosettingspolitikken styres i dag etter to hovedmål, rask og god bosetting⁵⁶. Dersom bosetting blir en obligatorisk oppgave for alle kommuner vil flyktningene raskt kunne bosettes etter innvilget oppholdstillatelse, men samtidig vil kommunene miste sitt selvstyre i bosettingspolitikken. IMDi frykter resultatet kan bli et dårligere samarbeidsklima med kommunene og dårligere kvalitet i integreringsarbeidet. I Sør-Varanger ønsket ordføreren at integreringstilskuddet ble økt slik at kommunen kunne tilby bedre tjenester til flyktningene. Hvis Sør-Varanger hadde blitt tvunget til å bosette 40 flyktninger i perioden 2014-2016, er det ikke usannsynlig at flyktningene ville fått et dårligere tilbud som et resultat av de økonomiske nedskjæringene i kommunen. Et mulig resultat kunne kanskje blitt at færre ble selvhjulpne eller at integrasjonsprosessen tok lengre tid.

En kan derfor spørre seg om hvilke økonomiske implikasjoner obligatorisk bosetting vil ha for staten og kommunene. Staten vil på en side kunne spare ressurser ved at flere asylmottak kan legges ned. Samtidig vil regningen tilfalle kommunene dersom færre flyktninger blir selvhjulpne ettersom det er kommunene som er ansvarlig for utbetaling av sosialhjelp.

Tilstrekkelige økonomiske ressurser vil derfor være av avgjørende betydning dersom målet om god bosetting også skal nås. En økning av integreringstilskuddet er allikevel ikke en problemfri løsning. Hensikten med å innføre integreringstilskuddet var nettopp at kommunene kunne tjene på å gjøre flyktningene raskt selvhjulpne. Dersom ressursøkningen blir for stor, svekkes kommunenes insentiv til å drive effektivt integreringsarbeid. Det kan føre til økte utgifter for staten uten en tilsvarende forbedring av integreringsresultatene. Uavhengig av om obligatorisk bosetting blir en realitet, må en videreutvikling av de økonomiske virkemidlene derfor være nøye utredet.

En annen mulighet er den svenske løsningen der flyktningene har større muligheter til å velge bostedskommune selv⁵⁷. Dette forslaget vil sannsynligvis føre til at flyktningene blir raskere

⁵⁶ Rask bosetting innebærer at bosetting i en kommune skal skje innen seks måneder. God bosetting innebærer blant annet at bosettingen skal skje innenfor trygge rammer som sikrer integrering. Det viktigste enkeltkriteriet er at flyktningene blir selvhjulpne så raskt som mulig. Se punkt 4.2.1 for en nærmere redegjørelse.

⁵⁷ Se punkt 4.3.1 for beskrivelse av bosettingsordningen i Sverige.

bosatt, men samtidig vil kommunenes selvstyre på bosettingsfeltet reduseres. Dersom en legger de svenske erfaringene til grunn, er et mulig resultat at flesteparten av flyktingene velger å bo i sentrale strøk. En slik utvikling kan gjøre det vanskeligere for kommuner som Vadsø å bruke bosettingen som en mulighet til å løse lokale utfordringer. Et resultat av en mer sentralisert bosetting kan derfor bli at distriktene går glipp av en ressurs i form av arbeidskraft og nye innbyggere. Samtidig vil de største kommunene oppleve økt press på tjenestetilbudet, noe som kan ha en negativ påvirkning på de samlede integreringsresultatene.

Uansett hvordan den norske bosettingspolitikken blir utformet i fremtiden, vil avveiningene mellom kommunalt selvstyre og målene om rask og god bosetting være en viktig del av debatten. Å kombinere de tre hensynene på en måte som tilfredsstillende alle berørte parter er kanskje en umulighet.

Register

Litteraturliste

Agenda Kaupang (2014). *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. Stabekk: Agenda Kaupang.

Andreassen, Kristina Kvarv (2013). *Monitor for sekundærflytting: sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2001-2010*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Baldersheim, Harald (2005). "Norske kommunar i internasjonalt perspektiv", i *NOU 2005:6 Samspill og tillit: om staten og lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.

Barrett, Susan og Colin Fudge (1981). "Examining the Policy-Action Relationship", i Susan Barrett og Colin Fudge (red.). *Policy & Action*. London: Meuthen & Co. Ltd.

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

Barvik, Geir, Helge Eide og Bård Øisteinsen (2013). "Bosetting av flyktninger - en kronikk fra IMDi, KS og Husbanken", *husbanken.no*, 6.august <www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/bosetting-av-flyktninger-imdi-ks-og-husbanken-2013/> [Lesedato 02.04.2014].

Beregningsutvalget (2009). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2008*.

Beregningsutvalget (2013). *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2012*.

Bergström, Göran og Kristina Boreus (2005). *Textens Mening Och Makt*. Lund: Studentlitteratur.

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

Birkland, Thomas (2011). *An Introduction to the Policy Process*. New York: M.E. Sharpe Inc.

BLD (2011). *Høringsbrev: Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

BLD (2012). *Rundskriv Q-20/2012: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Comte (2012). *Kommunelederundersøkelsen 2012*. Oslo: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

Dagbladet (2002). "Tjente millioner på flyktninger", *dagbladet.no*, 24.juli <<http://www.dagbladet.no/nyheter/2002/07/24/343970.html>> [Lesedato 03.04.2014]

- Djuve, Anne Britt og Jon Horgen Friberg (2004). *Innvandring og det flerkulturelle samfunn*. Oslo: Forskningstiftelsen Fafo.
- Eide, Ingvild (2012). *Bosetting av flyktninger: En komparativ studie av to østlandskommuner. Masteroppgave*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Elmore, Richard E. (1980). "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly* 94(4): 601–616.
- Fimreite, Anne Lise og Tommy Tranvik (2010). "Norway", i Michael J. Goldsmith og Edward C. Page (red.). *Changing Government Relations in Europe*. Abingdon: Routledge
- Fjellbekk, Anniken Hamran (2010). *Norsk bosettingspolitikk - i klem mellom statlige mål og kommunal autonomi: Rygge og Askims behandling av IMDis anmodning om å bosette flyktninger*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Forgaard, Tanja Seland (2005). *Monitor for sekundærflytting: En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i perioden 1994–2003*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.
- Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006). *Mot en mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Forskningstiftelsen Fafo.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research*. New York: Cambridge University Press.
- Hagen, Terje P. og Rune J. Sørensen (2006). *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Tore (2005). "Kommunal autonomi - hvor stort er spillerrommet?", i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hill, Michael og Peter Hupe (2009). *Implementing Public Policy*. London: Sage Publication Inc.
- Hjelmbrekke, Sigbjørn, Kjetil Lie, Audun Thorstensen og Ailin Aastvedt (2009). *Gjennomgang av kommunenes økonomiske virkemidler i bosettingsarbeidet*. Bø: Telemarksforskning.
- Hjern, Benny og Chris Hull (1982). "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Journal of Political Research* 10(2): 105–115.
- Hood, Christopher C. og Helen Z. Margetts (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Husbanken (2007). *Boliger til flyktninger og innvandrere - et felles ansvar for stat og kommune*.
- Høydahl, Even (2009). *Monitor for sekundærflytting: Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 1998–2007*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Høydahl, Even (2010). *Monitor for sekundærflytting: Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 1999-2008*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Høydahl, Even (2011). *Monitor for sekundærflytting: Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2000-2009*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Høydahl, Even (2013). "Innvandrere i bygd og by", *Samfunnsspeilet* (2): 9-16

Høydahl, Even og Oddveig Selboe (2006). *Monitor for sekundærflytting: En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i perioden 1995-2004*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Høydahl, Even og Oddveig Selboe (2007). *Monitor for sekundærflytting: En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger som ble bosatt i perioden 1996-2005*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

Høydahl, Even og Oddveig Selboe (2008). *Monitor for sekundærflytting: Flytting blant flyktninger bosatt i Norge i 1997-2006*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk Sentralbyrå.

IMDi (2008a). "Vadsø kommune vant bosettingsprisen 2008", *imdi.no*, 17.februar <<http://www.imdi.no/Nyheter/2008/Vadso-kommune-vant-Bosettingsprisen-2008/>> [Lesedato 07.03.2014]

IMDi (2008b). *Årsrapport 2007*. Oslo: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2009). *Rutiner for bosettingsarbeidet i IMDi*. Oslo: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2010). "Vadsø-modellen", *imdi.no*, 16.mars <<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Vadso-modellen/>> [Lesedato 24.03.2014].

IMDi (2011a). *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.10*. Oslo: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2011b). *Høringssvar: Bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

IMDi (2012a). *Integreringsbarometeret 2012*. Oslo: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2012b). *Mangfold er hverdagen (kortversjon)*. Oslo: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2013a). "Anmodning 2013: Hva svarer kommunene?" *imdi.no*, 5.desember <http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/anmodning_2013-hva_svarer_kommunene.pdf> [Lesedato 07.12.2013].

IMDi (2013b). "Flere flyktninger må bosettes i årene 2014–2016", *imdi.no*, 29.april <<http://www.imdi.no/Stottemeny/Pressesenter/Pressemeldinger/2013/Flere-flyktninger-ma-bosettes-i-arene-20142016/>> [Lesedato 29.09.2013].

IMDi (2013c) *Rundskriv: 01/13: Integreringstilskudd for år 1 og år 2 - 5 i 2013*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

IMDi (2013d) *Rundskriv: 02/13: Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

IMDi (2014a) "Nominerte kommuner 2013", *imdi.no*, 13.mai <<http://www.imdi.no/Bosetting/Bosettingsprisen/Nominerte-kommuner/>>, [Lesedato 13.05.2014].

IMDi (2014b). *Årsrapport for Busetting 2013*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2014c). "Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger og etablering og nedlegging av mottak samt omsorgssentre", *imdi.no*, 13.mai <<http://www.imdi.no/Bosetting/Nasjonalt-utvalg-for-mottak-og-bosetting-/>>, [Lesedato 13.05.2014].

IMDi (2014d). "Bosetting av flyktninger 2014-2016", *imdi.no*, 23.april <http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/Anmodning_2014-2016_Kommuneoversikt.pdf> [Lesedato 25.04.2014].

Innst. S. nr. 197 (2000-2001). (2001). *Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge*. Oslo: Stortinget

Kjellberg, Fransesco og Marit Reitan (1995). *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Tano.

Kryvi, Maren Dedekam (2008). *Bosetting av flyktninger: En analyse av bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i Horten Og Lørenskog Kommune*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

KS (2011). *Høring - forslag om ny bosettingsmodell*.

Kunnskapsforlaget (2014). "Iverksette". *Ordnnett.no*, 9.mai <<http://ordnett.no/search?search=iverksette&lang=no>> [Lesedato 09.05.2014].

Kvale, Steinar (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publications Ltd.

Levy, Jack S. (2008). "Case Studies: Types, Designs and Logic of Inference", *Conflict Management and Peace Science* 25(1): 1–18.

Lijphart, Arend (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method", *Comparative Political Studies* 65(3): 682–693.

Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.

Lunde, Aage (1979). *Sør-Varangers historie*. Kirkenes: Sør-Varanger kommune.

Matland, Richard E. (1995). "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(2): 145–174.

Meld. St. 61 (1989-90). (1990). *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag - organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. Oslo: Kommunaldepartementet.

Meld. St. 17 (1996-1997). (1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.

Meld. St. 17 (2000-2001). (2000). *Asyl og flyktningpolitikken i Noreg*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Meld. St. 6 (2012-2013). (2012). *En helhetlig integreringspolitikk*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Van Meter, Donald S. og Carl. E Van Horn (1975).

"The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration & Society* 6: 445–488.

Methi, Trygg Seljevold (2013). *Hvordan divergerer forholdet mellom kommune og stat i asyl- og flyktningpolitikken?* Semesteroppgave i STV4423B. Upublisert. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Niemi, Einar (1981). *Vadsøs historie bind 1*. Vadsø: Vadsø kommune.

NHO (2013a). "Sør-Varanger: Arbeidsplasser fordelt på bransjer", *nho.no*, 3.oktober <<https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/>> [Lesedato 03.10.2013].

NHO (2013b). "Vadsø: Arbeidsplasser fordelt på bransjer", *nho.no*, 3.oktober <<https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Offentlig-sektor-og-naringslivet/Kommunekaringer/>> [Lesedato 03.10.2013].

Nilsen, Birgitte Wisur (2008). "Vil stenge kommunegrensene". *Sør-Varanger Avis papirutgaven*. 27.november

NOU (2010:7). *Mangfold og mestring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU (2011:10). *I velferdstatens venterom*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU (2011:14). *Bedre integrering*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NOU (2011:7). *Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.

NRK (2011a) "Valg 2011 Vadsø", *nrk.no*, 16.september <<http://nrk.no/valg2011/valgresultat/Kommune/Kommune/2003/>> [Lesedato 04.10.2013].

NRK (2011b) ”Valg 2011 Sør-Varanger”, *nrk.no*, 19.september.
<<http://nrk.no/valg2011/valgresultat/Kommune/Kommune/2030/>> [Lesedato 03.10.2013].

Offerdal, Audun (2005). ”Iverksettingsteori - resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?”, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland : Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All : This Being a Saga of the Economic Development Administration: As Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkely: University of California Press.

Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ryghaug, Marianne (2002). ”Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap”, *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 18: 303–327.

Sabatier, Paul A. og David A. Mazmanian (1980). ”The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis”, *Policy Studies Journal* 8(2): 538–560.

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

SSB (2013a). ”Frie inntekter i kroner per innbygger, konsern”, *ssb.no*, 14.april
<<http://www.ssb.no/a/kostra/stt/index.cgi?spraak=norsk®ionstype=kommune&nivaa=1&adnummer=0&element=1083602662163843®ioner=200300%402012%2CEKG12%402012%2CEKA20%402012%2CEAKUO%402012%2CEAK%402012%2C203000%402011&mal=i&data=0>> [Lesedato 14.04.2014].

SSB (2013b). ”Statistikkbanken”, *ssb.no*, 29.oktober
<<https://www.ssb.no/statistikkbanken>>.[Lesedato 29.10.2014].

SSB (2013c). ”Konsumprisindeksen”, *ssb.no*, 29.oktober
<<https://www.ssb.no/kpi?fokus=true>> [Lesedato 29.10.2014].

Statskonsult (2000). *Raskere asylsaksbehandling og bosetting*. Oslo: Statskonsult.

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

Stenersen, Andreas Bratshaug (2010). *Busetjing av flyktninger - statleg forplikting og kommunal utfordring: Ein komparativ analyse av Larvik og Sandefjord kommune sine busetjingsvedtak og handsaming av oppmodningar frå IMDi*. Masteroppgave. Oslo: Institutt, for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Sør-Varanger kommune (2004). *Bosetting av flyktninger 2004*.

Sør-Varanger kommune (2006). *Bosetting av flyktninger 2007*

Sør-Varanger kommune (2012a). *Tilleggsanmodning om bosetting av flyktninger 2012 og 2013*

Sør-Varanger kommune (2012b). *Anmodning om bosetting av flyktninger 2012*

Sør-Varanger kommune (2013). *Anmodning om økt bosetting av flyktninger i 2013-16*

Sør-Varanger kommune TV (2012). *Tilleggsanmodning om bosetting av flyktninger*, 12. desember. [Hentet 28.03.2014 fra]
<<http://svk.kommunetv.no/bruker/pages/?bid=1&clipid=13&sid=290>>

Tarrow, Sidney (2010). "The Strategy of Paired Comparison. Toward a Theory of Practice". *Comparative Political Studies* 43(230): 230–259.

Thorshaug, Kristin, Veronika Paulsen og Berit Berg (2013). *Tidsbruken i bosettingsarbeidet - en studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.

Thorvaldsen, Lars og Simen Tallaksen (2014). "Asylopprør mot Horne". *Klassekampen.no*, 12.mars. <<http://www.klassekampen.no/article/20140312/ARTICLE/140319983>> [Lesedato 02.04.2014].

Tjora, Aksel (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

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

UDI (2004). *Tall og fakta 2003*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.

UDI (2006). *Tal og fakta 2005*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.

UDI (2014). "Årsrapport 2013: Hvor mange søkte om beskyttelse?", *udi.no*, 3.mai. <<http://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/annual-reports/arsrapport-2013/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>> [Lesedato 03.05.2014].

Vadsø Fremskrittsparti (2003). "Kommunevalget Vadsø 2003", *nsd.no*, <<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H8947.html>> [Lesedato 01.03.2014].

Vadsø kommune (2002). *Samlet saksfremstilling: Bosetting av flyktninger i 2002*.

Vadsø kommune (2006a). *Samlet saksfremstilling: Utøvelse av flyktningpolitikken*.

Vadsø kommune (2006b). *Årsberetning 2005: Sosial- barnevern og flyktningtjenesten*.

Vadsø kommune (2006c). *Rapport fra utviklingsutvalg: Vadsø kommunes flyktninge- og asylopolitikk*.

- Vadsø kommune (2007). *Årsberetning 2006 for flyktningtjenesten..*
- Vadsø kommune (2008). *Samlet saksfremstilling: Flyktningens innplassering etter etablering av NAV Vadsø.*
- Vadsø kommune (2010). *Årsmelding 2009 for flyktningeneheten.*
- Vadsø kommune (2011) *Årsmelding 2010 for flyktningeneheten.*
- Vadsø kommune (2012a). *Bosetting av flyktninger 2012-2013.*
- Vadsø kommune (2012b). *Årsmelding 2011 for flyktningeneheten.*
- Vadsø kommune (2012c). *Møtebok kommunestyret 20.12.2012.*
- Vadsø kommune (2013a). *Årsmelding Vadsø kommune 2012.*
- Vadsø kommune (2013b). *Rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan 2014-2017.*
- Vadsø Venstre (2011). "Program". *Venstre.no*, 25.august.
<<http://www.venstre.no/finnmark/vadso/artikkel/37606/>>. [Lesedato 31.03.2013].
- Wilskow, Randi (2010). *Kommunene som aktør i bosettingspolitikken: En analyse av kommunenes reaksjoner på IMDIs anmodning om bosetting av flyktninger.* Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Vedlegg 1: Oversikt over informanter

Rådgiver i IMDi Nord, intervjuet 28. februar 2014 over telefon

Vadsø

Representant fra Arbeiderpartiet, intervjuet 27. januar 2014

Ordfører fra Sosialistisk Venstreparti, intervjuet 28. januar 2014

Rådmann, intervjuet 29. januar 2014

Tidligere leder av sosial- og flyktningsjenesten, intervjuet 30. januar 2014

Flyktningskonsulent, intervjuet 31. januar 2014

Representant fra Venstre, intervjuet 3. februar 2014

Representant fra Høyre, intervjuet 4. februar 2014

Sør-Varanger

Representant fra Fremskrittspartiet, intervjuet 6. februar 2014

Leder av flyktningsjenesten og flyktningskonsulent (gruppeintervju), intervjuet 7. februar 2014

Rådmann, intervjuet 10. februar 2014

Representant fra Høyre, intervjuet 11. februar 2014

Ordfører fra Senterpartiet, intervjuet 13. februar 2014

Vedlegg 2: Intervjuguide

Hvor lenge har du sittet i kommunestyret eller arbeidet med bosetting av flyktninger i kommunen?

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

Hvordan er flyktningarbeidet i kommunen organisert? Finnes det skriftlig informasjon her?

Kjenner du til statens mål med bosettingsarbeidet?

Har kommunen egne mål for bosettingsarbeidet?

Hvordan opplever din kommune dialogen og samarbeidet med IMDi? Hva er omfanget av kontakten?

På hvilken måte gir den politiske sammensetningen utslag på vedtakene i tiårsperioden?

Etter din mening, hvilke aktører har størst innflytelse over den flyktningpolitikken som føres i kommunen i dag? (Flyktningtjenesten, rådmann, ordfører, politiske partier eller andre aktører i lokalsamfunnet)

I hvilken grad kan rådmannen og flyktningtjenesten påvirke vedtaksprosessen?

I hvilken grad er varig bosetting et mål for kommunen?

Hvilke argumenter har preget debatten om bosetting i kommunen? I hvilken grad har argumentet om nasjonalt ansvar vært til stede?

Hvordan er kommunikasjonen mellom flyktningtjenesten og politikerne i kommunen? (Regelmessig kontakt, hvordan oppleves dialogen?)

Hvordan er kommunikasjonen mellom rådmannen og flyktningtjenesten (for ansatte i administrasjonen)?

Enkelte år har kommunen bosatt færre flyktninger enn vedtakene tilsier. Hva er grunnene til dette?

Hvilken betydning har integreringstilskuddet for de vedtak som fattes?

I hvilken grad øremerker kommunen integreringstilskuddet til integreringsformål?

Hvordan vil du beskrive kommunens økonomiske tilstand?

Hvordan er lokalbefolkningens holdninger til bosetting av flyktninger?

Finnes det interessegrupper i lokalsamfunnet som engasjerer seg?

I hvilken grad bør politikerne lytte til lokalbefolkningens holdninger? (Dette spørsmålet ble stilt til politikerne.)

I hvilken grad vil du si deg enig i at kommunen har de ressursene den behøver i bosettingsarbeidet?

Hvilke erfaringer har kommunen med tidligere bosetting?

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

Hvordan er boligsituasjonen i kommunen? Hva har kommunen gjort for å skaffe boliger?

Hvordan er arbeidsmarkedet i kommunen?

Hvordan går kommunen frem for å skaffe praksisplasser til flyktningene? I hvilken grad får man nok praksisplasser?

Ønsker kommunen spesielle grupper foran andre?

Påvirker sekundærinnvandring (familiegjenforening, innflytting) kommunale vedtak?

Hva er kommunens største utfordringer i bosettingsarbeidet, slik du ser det?

Er det andre faktorer enn dem som er nevnt til nå, som du vil trekke frem som har betydning for kommunens vedtak eller gjennomføringen av vedtakene?

Vadsø har over tid utmerket seg med å ta imot mange flyktninger i forhold til folketallet. Hvorfor valgte kommunen å bosette et stort antall flyktninger i sin tid? (Dette spørsmålet ble stilt til informanter i Vadsø)

Hvordan var den kommunale ressursituasjonen da kommunen vedtok dette? (Var det nødvendig å bygge opp et kommunalt tjenesteapparat, skaffe kommunale boliger etc.?) (Dette spørsmålet ble stilt til informanter i Vadsø).

Kommunen har et løpende vedtak om å bosette flyktninger. Hva innebærer det i praksis? (Dette spørsmålet ble stilt til informanter i Vadsø).

Hvilke faktorer har betydning når kommunen skal avgjøre hvor mange flyktninger som skal bosettes årlig? (Dette spørsmålet ble stilt til informanter i Sør-Varanger).