

Lovfestet ansvar uten innhold?

*En analyse av overføring av oppgaver og ansvar
til fylkeskommunen etter integreringsloven*

Hedda Kyrkjerud



18 174 ord

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai, 2022

Forord

Med denne masteroppgaven avslutter jeg tiden som student på Universitetet i Oslo. Prosessen frem til endelig resultat har bydd på oppturer og nedturer, vært interessant og utfordrende. En rekke personer fortjener en stor takk for bidrag, inspirasjon og hjelp underveis.

Først om fremst takk til alle engasjerte og kunnskapsrike informanter som har delt av sin dyrebare tid for å svare på mine spørsmål. Oppgaven hadde aldri blitt til uten dere!

Takk til veileder Arne Holm, for konstruktive tilbakemeldinger, oppmuntring og råd. Takk også til biveileder Vilde Hernes for gode ideer spesielt i den innledende fasen av prosjektet.

En stor takk må rettes til NIBR for skriveplass.

Sist men ikke minst, hjertelig takk til mine kloke venninner Åsne, Marie, Silje og Hedda. Takk for alle faglige og ikke-faglige råd, innspill og for at dere har vist interesse for oppgaven min. Jeg setter umåtelig stor pris på dere og den uvurderlige støtten deres.

Alle feil og mangler er mine egne.

Oslo 30. mai 2022

Sammendrag

Denne oppgaven studerer endringen i anmodningsprosessen med fylkeskommunene som ny aktør, med søkelys på bakgrunn for endringen og hvilken betydning den har hatt i praksis. Oppgaveoverføringen har bakgrunn fra regionreformen og integreringsloven, på overordnet plan studeres endringen derfor som uttrykk for governance med vekt på former for statlig styring. Endringen analyseres i lys av teori om det instrumentelle perspektivet og det historisk-institusjonelle perspektivet.

Datagrunnlaget består av dokumenter som hørings svar, stortingsmeldinger mm. Det er også gjennomført intervjuer med aktører fra fylkeskommunene, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunesektorens organisasjon og en representant for ekspertutvalget. Forskningsmetoden som benyttes er prosesssporing ved hjelp av dokumenter, supplert av semi-strukturerte intervjuer.

Analysen viser at teoriene kan forklare ulike aspekter ved oppgaveoverføringen og hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Hovedfunnene er at oppgaveoverføringen i stor grad synes å være i tråd målsettingen om rask og treffsikker bosetting, formulert i regjeringens integreringsstrategi. Fylkeskommunene skal bidra med kunnskap om de regionale arbeids- og utdanningsmulighetene. Informantene opplever generelt sett at de har reel medvirkning i anmodningsprosessen og at anbefalingene er gjenspeilet i den endelige anmodningen. Den ekstraordinære bosettingen som følge av krigen i Ukraina satte ordningen på prøve. Da situasjonen krevde en rask avklaring med kommunene om bosettingskapasiteten ble ikke fylkeskommunenes perspektiv inkludert i anmodningsprosessen. Funnene viser at ved lave ankomsttall så inkluderes fylkeskommunen, men i en akutt situasjon kan de risikere å falle ut av styringskjeden.

Innholdsfortegnelse

Forord	III
1 Introduksjon	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.2 Aktualitet.....	2
1.3 Avgrensning og disposisjon.....	3
Bakgrunn	5
2.1 Bosettingsordningen	5
2.2 Anmodningsprosessen	6
2.3 Integreringsloven	7
2 Statlig styring og flernivåstyring	10
3.1 Flernivåstyring.....	12
3.2 Fremveksten og studier av flernivåstyring	13
3.3 Styring av samstyring	14
3.4 Reform og reorganisering	15
4 Teori	16
4.1 Fremveksten av nyinstitusjonalisme.....	17
4.2.1 Institusjonalisering	18
4.3 Det historisk-institusjonelle perspektivet	19
4.3.1 Stiavhengighet.....	19
4.3.2 Institusjonell endring	20
4.3.3 Forventning til funn.....	21
4.4 Det instrumentelle perspektivet.....	22
4.4.1 Formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk	22
4.4.2 Organisasjonsstruktur og mål.....	23
4.4.3 Organisasjonsendringer	23
4.4.4 Forventning til funn.....	24
5 Metode	25
5.1 Prosessporing.....	25
5.2 Semi-strukturerte intervjuer.....	26
5.2.1 Utvalg av informanter	27
5.2.2 Utvalg av tekster.....	29
5.3 Vurdering av validitet og reliabilitet	29
6 Empiriske funn	30
6.2 Agendasettingsfase	32

6.3 Forhandlingsfase og politikkutforming	33
6.3.1 Prosess rundt regionreformen.....	33
6.3.2 Prosess rundt integreringsloven	37
6.5 Iverksetting	39
6.5.1 Samarbeid med IMDi	40
6.5.2 Samarbeid med KS.....	41
6.5.3 Ny arbeidsgiver, samme rolle?.....	42
6.6 Ekstraordinær anmodningsrunde mars 2022	44
6.6.1 Midlertidig lovgivning	44
6.6.2 Reaksjoner på ekskluderingen av fylkeskommunene	45
7 Diskusjon	47
7.1 Analysedel 1	47
7.1.2 Oppgaveoverføringen sett i lys av det instrumentelle perspektivet	49
7.1.3 Oppgaveoverføringen sett i lys av det historisk-institusjonelle perspektivet.....	50
7.2.2 Praktisk gjennomføring i lys av det instrumentelle perspektivet	51
7.2.3 Praktisk gjennomføring i lys av det historisk-institusjonelle perspektivet	52
8 Konklusjon	53

1 Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne studien er fylkeskommunenes nye rolle som aktør i prosessen med å fastslå anmodning for fordeling av flyktninger i kommunene. Oppgaven har et særlig fokus på anmodningsprosessen, der fylkeskommunene, etter regionreformen og integreringsloven, har fått den rådgivende rollen med å anbefale den kommunale fordelingen av flyktninger til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.¹ Anmodning betegner antallet flyktninger IMDi forespør kommune om å bosette. Hvorfor fikk fylkeskommunene etter regionreformen delegert denne rådgivende funksjonen, hvilken rolle har fylkeskommunen i bosettingssamarbeidet nå? Bosettingsordningen ble lovregulert etter innføringen av Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid². Integreringsoppgaver ble flyttet fra IMDis regionkontor og til fylkeskommunene. Integreringsloven lovfestet fylkeskommunenes rolle som ny aktør i bosettingsordningen, og bidro til å lovregulere deler av bosettingsordningen som tidligere kun hadde vært regulert gjennom Nasjonalt utvalg og samarbeidsavtalen. Av loven fremgår det at fylkeskommunene skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket. Endringen har et bakteppe fra regionreformen, og diskusjonen om hva de nye regionene skulle være. Etter initiativ fra Stortinget ble det nedsatt et ekspertutvalg med mandat til å vurdere hvilke oppgaver som kunne overføres til regionene. Ansvaret for å anmode kommunene var blant disse oppgavene som utvalget rådet å overføre. Likevel fikk bare fylkene en anbefalende rolle i samarbeidet, med en videreføring av den allerede etablerte ordningen.

I denne masteroppgaven vil jeg søke å forstå og forklare hvordan oppgaveoverføringen til fylkeskommunene fikk det innholdet som den fikk, herunder i hvilken grad hendelsesforløpet og prosessen forut for endringen kan forklare hvordan endringen har blitt implementert og samarbeidet fungerer i praksis.

Problemstillingen i denne oppgaven er todelt:

1. Hvorfor ble oppgaven med å anbefale lokal bosetting overført til fylkeskommunen?

¹ Heretter IMDi.

² Heretter Integreringsloven

2. Og hvilken funksjon har fylkeskommunene fått i praksis?

1.2 Aktualitet

Både aktualitet og interesse for bosetting og integreringspolitikk har vært utslagsgivende for valg av tema. Den norske bosettingsmodellen er interessant fra flere perspektiv. Da bosetting er en frivillig oppgave for kommunene er bosetting et saksfelt som krever samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene for å sørge for at kommunene vedtar et tilstrekkelig antall bosettingsplasser i tråd med det nasjonale behovet. Behovet for bosettingsplasser og kapasiteten til integreringstilbudet i kommunene vil være avhengig av ytre faktorer som påvirker antallet asylankomster i Norge. Krigen i Ukraina har ført til den største flyktningstrømmen i Europa siden andre verdenskrig. Situasjonen krever en rask oppskalering av bosettingsplasser og andre kommunale tjenester. 18. mars 2022 ble norske kommuner bedt om å bosette 35 000 flyktninger i 2022, per 11. mai har norske kommuner bosatt 1576 flyktninger fra Ukraina³ (IMDi, Bosetting) (IMDi, 2022a). Situasjonen illustrerer behovet for en velfungerende bosettingsprosess i alle ledd, fra mottak til anmodning og bosetting, da systemet må være i stand til å håndtere store svingninger i ankomsttall.

Da den norske modellen for bosetting er preget av høy grad av autonomi og selvstyre for kommunene er staten avhengig av en god struktur for å sikre oppslutning rundt bosettingen. Bosettingsordningen er én del av denne strukturen, og fylkeskommunene skal ifølge integreringsloven bidra med det kommunale perspektivet om arbeidsmarked og utdanningsmuligheter. Vektleggingen av kompetansekartlegging og kobling mot utdanning, kvalifisering og arbeid har gått igjen i regjeringens integreringsstrategi for 2019-2022. Hovedmålet å skape en rask og treffsikker bosetting (Regjeringen, 2019).

Samtidig er integreringsloven relativt vag når det gjelder hva fylkeskommunene skal bidra med inn i dette samarbeidet om bosetting. Og det fremgår heller ikke tydelig hvorfor fylkeskommunene bare fikk en oppgave begrenset til rådgivende funksjon. Har fylkeskommunenes tilstedeværelse noen betydning, eller er deltakelsen deres viktigst på papiret?

Både form og innhold for fylkeskommunen har lenge vært debattert, og hvilken rolle fylkeskommunene skal ha i Norge har virket uklart. Kommune- og regionreformen blåste nytt

³ Per 11. mai har norske kommuner vedtatt å bosette 34 015 flyktninger.

liv inn i debatten om hvordan forvaltningsstrukturen i Norge skal være. Fra 2014 til 1. januar 2020 ble antallet kommuner i Norge redusert fra 428 til 356, i tillegg ble fylkesinndeling endret fra 19 til 11. (Regjeringen, 2021) Både formålet, premissene, prosessen og sluttresultatet til reformen har blitt viet stor oppmerksomhet. Sluttpunktet for reformen er fortsatt ikke satt med den nåværende regjeringen sine lovnader om å oppløse Troms og Finnmark, samt igangsette prosessen med å gjenopprette Akershus, Buskerud og Østfold. Støre-regjeringen vil også oppløse tvangssammenslåtte kommuner som sender søknad innen 1. juli 2022. (Hurdalsplattformen, 2021) Fylkeskommunenes oppgaveportefølje har vært under press siden årtusenskiftet, med sykehusreformen som et veiskille. Sykehusreformen i 2001 med opprettelsen av helseforetak innebar en overføring av eierskap for alle offentlige sykehus, psykiatriske institusjoner, ambulansetjenester og rusomsorg fra fylkeskommunene og til staten, og regionale helseforetak. Reformen markerte en stor omveltning i fylkeskommunenes rolle, da de mistet sin største oppgave både i form av en stor budsjettpost og den største andelen årsverk i fylkeskommunen (Christensen et al., 2015, s. 42).

1.3 Avgrensning og disposisjon

Tidsrommet det legges særlig vekt på er 2014 og fram til i dag. I 2014 behandlet Stortinget Prop. 95 S (2013 – 2014) -*Kommuneproposisjonen*. I innstillingen fra Kommunal- og forvaltningskomiteen ble det stadfestet at forvaltningssystemet skulle bestå av tre folkevalgte nivåer og at gjennomgangen av oppgaver til kommunene også måtte inkludere en vurdering av oppgaver til det folkevalgte regionnivået. Denne innstillingen markerer startpunktet for regionreformen, og drøftingene om hvilke oppgaver reformen skulle inneholde. For å forstå hvordan de historiske trekkene ved bosettingsordningen kan ha hatt innvirkning på den nye organiseringen er det nødvendig å se på utviklingen siden bosettingsordningen ble etablert på tidlig 2000-tallet.

Oppgaven er strukturert basert på følgende disposisjon:

- I kapittel 1 presenteres tema og problemstilling, aktualitet og avgrensning i tid.
- Kapittel 2 gir en innføring i hvordan anmodningsprosessen er organisert og hvordan integreringsloven påvirker denne organiseringen.
- I kapittel 3 drøftes bosettingsordningen i en governance og flernivåkontekst. Kapittelet tar for seg hva dette medfører for aktørene involvert i samarbeidet, og hvilke muligheter eventuelt begrensninger dette medfører for statlig styring.

- I kapittel 4 presenteres de teoretiske innfallsvinklene som strukturerer analysen, det instrumentelle perspektivet og det historisk-institusjonelle perspektivet.
- I kapittel 5 vil det redegjøres for forskningsdesign og forskningsmetode. Her vil fremgangsmåte og datainnsamlingen drøftes, med vekt på validitet- og reliabilitetsutfordringer.
- Kapittel 6 presenteres de empiriske funnene.
- Kapittel 7 vil drøfte de nevnte funnene i lys av de teoretiske antagelsene basert på det instrumentelle perspektivet, og det historisk-institusjonelle perspektivet. Analysen vil undersøke hvorvidt det er støtte til forventningene til funn.
- Kapittel 8 sammenfatter funn og konkluderer.

Bakgrunn

Kapittelet tar for seg hvordan bosettingsordningen er organisert med spesielt fokus på anmodningsprosessen. Fremstillingen vektlegger hvordan strukturene som samarbeidsavtalen, Nasjonalt utvalg og senere integreringsloven bygger på premisset om at bosetting er en frivillig oppgave for kommunene. Som følge av at bosetting er en frivillig oppgave må strukturene rundt stimulere til at kommunene fatter bosettingsvedtak i tråd med det nasjonale behovet.

2.1 Bosettingsordningen

Bosettingsordningen i Norge inkluderer flere styringsnivåer og etater. Det overordnede ansvaret for implementering og iverksetting av integreringspolitikken er per mai 2022 plassert hos Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁴. For å kunne løse de nasjonale oppgavene med mottak og å bosette flyktninger er staten avhengig av samarbeid med kommunesektoren. Dette samarbeidet er koordinert gjennom *'Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger'* – mellom KS (Kommunesektorens hovedorganisasjon og utviklingspartner), Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justis og beredskapsdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet (2022-2025).

Avtalen er forankret i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren, og bygger på dialog mellom partene i ordningen og de generelle rammebetingelsene for kommunesektoren. AID koordinerer samarbeidsavtalen som omfatter både innkvartering av asylsøkere og mottak, samt i statlig regionalt barneverns omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere frem til bosetting eller retur. Andre punkt i avtalen omhandler bosetting av flyktninger vedtak om opphold etter søknad om beskyttelse eller innvilget innreisetilatelse som overføringsflyktning (Regjeringen, 2022b).

Det overordnede resultatmålet med avtalen er å dekke bosettingsbehovet fastsatt av Nasjonalt utvalg, i tråd med tidsfrister og krav gitt av Stortinget. Avtalen har til hensikt å innfri det konkrete resultatmålet da den skal sikre gode samarbeids- og informasjonsrutiner mellom staten og kommunene i forbindelse med etablering og nedleggelse av plasser i asylmottak og omsorgssentre, og videre ved bosetting. Avtalen skal på denne måten tydeliggjøre

⁴ Heretter AID.

rammebetingelsene for kommunene, slik at disse raskt kan bosette i tråd med behovet som er fastsatt av *Nasjonalt utvalg* (Regjeringen, 2022b).

Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger (heretter Nasjonalt utvalg) har en sentral rolle i anmodningsprosessen, ved at de setter prognosene for behovet for bosettingsplasser i kommunene for det kommende året. Utvalgets medlemmer er oppnevnt av AID for en periode på fire år. Utvalget er satt sammen av medlemmer fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsdirektoratet (UDI), Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir), Husbanken, statsforvalteren (ett medlem), KS (to medlemmer), kommuner (to medlemmer), fylkeskommuner (ett medlem). Fylkeskommunen ble tatt opp i utvalget for første gang fra 2022. Direktør for IMDi leder Nasjonalt utvalg i saker som gjelder bosetting av flyktninger. IMDi er sekretariat for utvalget, og har med det ansvar for å utvikle årshjulet for møtevirksomheten, samt konsultere partene i utvalget om relevante temaer som bør behandles.

Nasjonalt utvalg skal også foreslå anmodningskriterier for fordelingen mellom fylkeskommuner og kommuner, i tråd med gjeldende regelverk og nasjonale mål. Anmodningskriteriene utarbeides av IMDi, og vedtas i siste instans av AID. Dersom det estimerte bosettingsbehovet endres med mer enn 10 prosent totalt/eller for enslige mindreårige flyktninger skal utvalget anbefale tiltak og vurdere ny fordeling. Videre skal nasjonalt utvalg utforme virkemidler og tiltak for å sikre at bosetting gjennomføres innenfor rammen av gjeldende regelverk, nasjonale mål og kriterier. Utvalget skal også bidra i informasjonsarbeidet til kommunene, følge med på utfordringsbildet angående flyktningssituasjonen både for overføringsflyktninger og i mottak. Dette for å bidra til at kapasiteten i asylmottakene og omsorgssentre er tilpasset det nasjonale behovet (Regjeringen, 2022a).

2.2 Anmodningsprosessen

Anmodningsprosessen består av mange trinn, vurderinger og forhandlinger. Som beskrevet ovenfor fastsetter Nasjonalt utvalg det framtidige behovet for bosetting på bakgrunn av prognoser for asylankomster, prognoser for innvilgede asylsøknader og Stortingets beslutning om hvor mange overføringsflyktninger Norge skal ta imot for det kommende året. Anmodningskriteriene fastsatt av AID legger føringer for fordelingen av

flyktninger på regionalt, og kommunalt nivå. IMDi operasjonaliserer disse anmodningskriteriene, og oversetter disse til forslag for hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal bosette hvert år. Videre blir disse forslagene drøftet med KS, før de blir bearbeidet i møterunder med hver fylkeskommune enkeltvis. IMDi har den endelige beslutningsmyndigheten, KS har forhandlingsrett og signerer også anmodningsbrevet. Anmodningen er en forespørsel til den aktuelle kommunen om å bosette et spesifikt antall flyktninger i det påfølgende året. I siste instans er det kommunene som har autonomi til å vedta om de ønsker å bosette flyktninger i sin kommune og antallet. Kommunene fatter et politisk vedtak om antallet flyktninger og enslige mindreårige flyktninger de skal bosette. Deretter sender IMDi forespørsel til kommunen om å bosette enkeltpersoner, denne prosessen kalles utsøking og gjennomføres flere ganger årlig (IMDi, 2022b).

I denne årelange tradisjonen for samarbeid fikk fylkeskommunene innpass som et rådgivende organ fra 2020, for å anbefale den kommunevise fordelingen i hver region. Hva loven omfatter av rollefordeling og implikasjoner for samarbeidet krever en redegjørelse.

2.3 Integreringsloven

Regionreformen skulle utvikle og styrke det regionale folkevalgte nivået, ved å skape større og mer funksjonelle regioner som var bedre utstyrt til å løse framtidens utfordringer. Under den politiske behandlingen på Stortinget av Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* etterlyste Stortinget en redegjørelse av hvilke oppgaver som kunne legges til disse nye større og funksjonelle regionene. Integreringsloven (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid), følger opp denne etterlysningen fra Stortinget da den legger opp å overføre flere statlige oppgaver til fylkeskommunene, blant annet oppgaver innenfor bosetting.

Den nye organiseringen med fylkeskommunene som en ny aktør inn i samarbeidet virker ikke opplagt slik situasjonen med bosetting har vært de siste årene⁵. I en årrekke har hovedutfordringen i bosettingsarbeidet vært at kommunene ikke har vedtatt et tilstrekkelig antall bosettingsplasser for flyktninger i tråd med det nasjonale behovet. Gapet mellom det lave antallet plasser i kommunene og det høye antallet bosettingsklare flyktninger i mottak ble

⁵ Vel og merke før krigen i Ukraina, og det påfølgende høye antallet asylkomster.

en flaskehals og resulterte i at mange flyktninger med innvilget asyl ble ventende i asylmottak i påvente av bosetting.

Etter flere år der hovedutfordringen var å stimulere kommunene til å vedta nok bosettingsplasser, tok utviklingen i kommunene en ny retning fra 2015. Tallene fra denne perioden viser at kommunene vedtok å bosette et rekordhøyt antall flyktninger i forbindelse med flyktningkrisen i Middelhavet i 2015. Endringen knyttes til sterke statlige oppfordringer fra statsråden til kommunene om å øke bosettingskapasiteten og fatte flere bosettingsvedtak, samtidig som det ble opprettet en rekke ekstratilskudd for kommuner som bosatte utover den opprinnelige anmodningen i tillegg til tilpasninger i de eksisterende tilskuddsordningen. Etter flyktningkrisen i 2015 falt imidlertid antallet bosettinger fra over 15 000 i 2016 til under 5000 i 2018. Dette har medført nye utfordringer for kommunene og staten, og setter dem i en situasjon der de må velge mellom å opprettholde en overkapasitet eller å bygge ned kapasitet som igjen kan gi utfordringer ved å kunne sørge for nødvendig beredskap ved raske svingninger i ankomsttall (Proba, 2021).

Når man vurderer virkningen av organiseringen basert på antallet som bosettes må man også være oppmerksom på at ordningen er sårbar for eksterne svingninger som kan gi store variasjoner i asylankomster. Perioder med lave ankomsttall gir andre utfordringer enn perioder med høye, og ordningen må kunne ta høyde for begge tilfellene. Likevel virker det ikke opplagt hva som utløste behovet for å endre organiseringen av anmodningsprosessen basert på bosettingsbehovet i 2020.

1. januar 2021 trådte den nye integreringsloven, (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid), i kraft. Loven gjelder personer som fikk oppholdstillatelse etter 1. januar 2021, og personer som fikk innvilget oppholdstillatelse før 1. januar, men som kom til Norge etter 1. januar. Integreringsloven har erstattet introduksjonsloven og medfører store endringer i integreringspraksisen i Norge. Hovedmålet med loven er å bedre innvandrere sine utsikter til å kunne få en varig tilknytning til arbeidslivet, ved å sørge for at flere får formell kompetanse som er tilpasset den enkelte.

Loven innebærer flere viktige endringer, og en rekke tiltak som skal bidra til å oppnå dette målet. Blant disse tiltakene var differensiering av programtiden for deltakere i

introduksjonsprogrammet, tilpasset den enkelte flyktning. Med begrepet 'flyktninger' forstås overføringsflyktninger og personer som er innvilget opphold etter søknad om beskyttelse i Norge. Programmet kan vare fra tre måneder til fire år avhengig av hvilken kompetanse og utdanning deltakeren innehar fra før av. Alle med rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet skal få kartlagt sin kompetanse og få karriereveiledning. Fylkeskommunene er ansvarlige for gjennomføring av karriereveiledningen. Videre ble målkravet i norskopplæringen endret fra krav om gjennomført et bestemt antall timer med norskopplæring, til at den enkelte deltaker må ha oppnådd et fastsatt kompetansekrav i norsk, språkkravet ble også skjerpet. For deltakere i introduksjonsprogrammet under 25 år og som ikke har fullført videregående utdanning skal videregående opplæring inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

Integreringsloven inneholder også bestemmelser som påvirker bosettingsordningen og griper inn i det etablerte samarbeidet mellom partene på integreringsfeltet. I integreringsloven § 4. «Fylkeskommunens ansvar» i andre ledd står det, «Fylkeskommunen skal anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune i fylket.» I lovens forarbeid, proposisjon prop. 89 L (2019–2020), kap. 6.2.4.2. utdyper kunnskapsdepartementet hva fylkeskommunene skal vektlegge i sin anbefaling «[...anbefalingen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg og være basert på nasjonale føringer, herunder anmodningskriterier...]»

I proposisjonen står det at fylkeskommunene skal basere sin anbefaling til intern bosetting på; anmodningstall fra Nasjonalt utvalg, være basert på nasjonale føringer (herunder anmodningskriterier). I tillegg står det i forslaget til lovvedtaket, «Fylkeskommunen skal i sin anbefaling også legge vekt på regionale planer for kvalifisering av innvandrere og på fylkeskommunens kjennskap til regionen og den enkelte kommune. Det forutsettes at fylkeskommunen har kunnskap om hvilke tilpassede opplæringstilbud som finnes, herunder innføringstilbud, kombinasjonsklasser og fag- og yrkesopplæring for voksne, samt kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet og avstander til sentrale tilbud.» (Prop. 89 L (2019–2020) s.47) Forskriften til integreringsloven legger få føringer eller konkretisering av hvordan fylkeskommunen skal utøve denne nye oppgaven, og gir dermed rom for tolkning.

Forskriften sier:

§ 65. Fylkeskommunens ansvar for regionale integreringsoppgaver

«Fylkeskommunen skal legge til rette for at innvandrere kan etablere virksomheter, og at fagutdannede og høyt kvalifiserte innvandrere inkluderes i arbeidslivet. Fylkeskommunen skal også legge til rette for at det gis mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom dersom det er behov for dette for å kunne gjennomføre videregående opplæring. Fylkeskommunen skal følge opp det regionale arbeidet mot negativ sosial kontroll, æresrelatert vold, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse. Fylkeskommunen skal også legge til rette for samarbeid med sivilsamfunnet, herunder frivillig sektor.» (Kunnskapsdepartementet, 2021).

2 Statlig styring og flernivåstyring

Den statlige styringen av bosettingen skjer både vertikalt gjennom flere forvaltningsnivåer, samt horisontalt med aktører som IMDi og KS. Regionreformen har forsterket dette ved at fylkeskommunen også søkes trukket inn og tildelt en rolle. Det styrende prinsippet for den øvrige organiseringen av bosettingen er kommunenes selvråderett og autonomi til å vedta bosettingstallet. Den statlige styringen vil dermed foregå indirekte gjennom forsøk på å påvirke strukturer og prosessen som foregår i samarbeidet. I dette kapittelet vil jeg redegjøre nærmere for disse styringsmekanismene og forsøkene på å styre samstyringsprosesser.

Governance litteraturen er en tilnærming til politisk styring som har blitt svært utbredt siden 1990-tallet. Governance-konseptet kan brukes i en normativ sammenheng, som en betegnelse på «god styring». I tillegg brukes også governance-konseptet for å beskrive samstyring mellom offentlige og private aktører, og kan innebære både hierarkiske og ikke-hierarkiske styringsrelasjoner. Innlemmelsen av ikke-hierarkiske relasjoner, og at konseptet kan anvendes for hele policyprosessen skiller governance litteraturen fra litteraturen om government (Knill & Tosun, 2012, s. 202-203). I denne oppgaven vil jeg bruke definisjonen av governance som politisk styring for å koordinere aktører og deres handlinger mot et felles mål. Denne forståelsen av governance som styringsmekanisme innebærer tre former for governance: hierarkisk-, marked- og nettverksbasert governance.

Selv om en av formene kan være mer utbredt innenfor et saksfelt, er det forventet å finne eksempler på alle formene i forvaltningsapparatet. Hierarkisk basert governance kjennetegnes som styring gjennom formelle regler og prosedyrer som er bindende for både offentlige og private aktører. Denne formen for statlig styring bygger på statens fortrinn som ligger i myndigheten til å instruere de private aktørene ved bruk av tvang. Et grunnleggende premiss

for denne typen av statlig styring er at staten fremskaffer offentlige goder og regulerer den juridiske rammen rundt den økonomiske aktiviteten i staten. Den asymmetriske maktrelasjonen mellom staten og private aktører vil innebære at beslutninger fattes gjennom den hierarkiske strukturen, og at de kan fattes med tvang (Knill & Tosun, 2012, s. 202-203).

Den markedsbaserte tilnærmingen til governance kjennetegnes av styring gjennom markedsmekanismer. Tilnærmingen bygger på en overbevisning om at styring gjennom marked, med lav grad av statlig inngripen vil gi effektiv og gunstig allokering av varer og tjenester for aktørene (Knill & Tosun, 2012). Av disse markedsmekanismene er økonomiske virkemidler et vanlig styringsinstrument. Beslutningsprosessen assosiert med denne tilnærmingen foregår gjennom forhandlinger, der staten kan forsøke styre prosessen gjennom insentiver og appellere til kommunenes egeninteresse. Økonomiske tilskudd er det viktigste styringsinstrumentet staten har for å stimulere kommunene til å bosette i tråd med det nasjonale behovet. Statlige overføringer kompenserer i gjennomsnitt for 90 % av utgiftene kommunene har tilknyttet bosetting, og mange kommuner går også i overskudd. Som følge av økning i de statlige økonomiske rammebetingelsene, og økning i ankomster av flyktninger har de økonomiske overføringen til kommunene i forbindelse med bosetting økt betraktelig. De finansielle overføringene brukes også som instrument for å øke incentivene til å bosette i perioder der det er økt behov. I 2015, 2016 og 2017 ble det opprettet ekstratilskudd per ekstra flyktning kommunene bosatte utover den ordinære anmodningen (Askim & Steen, 2020, s. 34-38).

Nettverksbasert governance defineres som uformell sammensetning av private eller offentlige aktører som på grunn av gjensidig avhengighet må samhandle for å oppnå en felles målsetting. Styring må dermed skje indirekte gjennom nettverk med andre aktører, og gjennom utvekslingen av kunnskap og ressurser (Knill & Tosun, 2012, s. 202-203). På denne måten vil beslutninger være basert på diskusjon kontra forhandlinger eller hierarkiske beslutninger. Styring i denne tilnærmingen vil innebære å forsøke å overbevise gjennom felles verdier og logikk, samt å skape legitimitet. Dette fordrer at staten har en sentral informasjonsposisjon (nodal posisjon), og derav mulighet til å påvirke gjennom informasjonsinnhenting og informasjonsdeling (Askim & Steen, 2020, s. 34-38).

3.1 Flernivåstyring

Flernivåstyring er i stor grad overlappende med den nettverksbaserte tilnærmingen til governance. Røiseland og Vabo (2016, s. 22) forstår flernivåstyring som vertikal samstyring som både kjennetegnes av at oppgaveløsning er avhengig av samarbeid på tvers av over- og underordnede styringsnivåer. Flernivåstyring innebærer samhandling mellom ulike organisasjoner og aktører for å ivareta ansvar og løse oppgaver. Disse aktørene kan være offentlige, semioffentlige og ikke-offentlige aktører.

Bosetting av flyktninger er et eksempel på en offentlig oppgave som krever samarbeid på tvers av styringsnivåer og den horisontale dimensjonen. IMDi og KS skal utforme en fordeling for bosetting av flyktninger i kommunene, basert på anbefalinger fra fylkeskommunene. Behovet for oppgaveløsning i fellesskap på tvers av organisasjoner sammenfaller med flernivåstyring, eller vertikal samstyring. Røiseland og Vabo (2016, s. 22) definisjon av fenomenet bygger på tre sentrale forutsetninger: at aktørene er *gjensidig avhengige* av hverandre, og at dette gjensidige avhengighetsforholdet medfører at aktørene må fatte beslutninger basert på *diskurs* eller *forhandlinger*. Det siste aspektet dreier seg om at aktiviteten er *planlagt og målorientert*.

Aktørene er gjensidig avhengig av hverandre og hverandres ressurser for å oppnå et felles mål som de ikke kan oppnå alene. Målet kan være lovpålagt, eller noe begge aktørene vil ha egeninteressen av å oppnå. Ressursene defineres som økonomiske midler, kompetanse og/eller lokalkunnskap. Den gjensidige avhengigheten medfører at harde maktmidler ikke vil være formålstjenlig og samarbeidsformen er derfor forbeholdt myke styringsmidler. Valget av styringsmidler for samarbeidet påvirker den videre prosessen, da indirekte styring medfører tap av direkte kontroll av resultatet av prosessen. På denne måten vil rammen for samarbeidet være en annen enn i typiske offentlige-hierarkiske relasjoner der en offentlig aktør kan bruke hardere styringsstrategier som f.eks. finansielle eller autoritære maktmidler (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22-23). Bosetting er ikke en lovpålagt oppgave for kommunene, og staten må derfor forsøke å påvirke gjennom andre virkemidler for at kommunene skal fatte bosettingsvedtak i tråd med det nasjonale behovet. Anmodningsprosessen er én av flere strukturer som skal bidra til dette. Aktørene i anmodningsprosessen er avhengig av hverandres ressurser og lokalkunnskap for å kunne ta beslutninger om fordelingen av flyktninger som anses som legitime.

Det gjensidige avhengighetsforholdet mellom aktørene medfører at samstyringen må skje gjennom dialog eller forhandling. Dette aspektet kommer til uttrykk ved at fylkeskommunene skal gi innspill i anmodningsprosessen. Samtidig står det i proposisjonen at som innspillene til fylkeskommunen skal ilegges stor vekt i den endelige fordelingen. På tross av at det er IMDi som har det siste ordet i fordelingen, så bygger formuleringen i lovteksten og proposisjonen oppunder at beslutningene i prosessen må baseres på dialog og/eller gjennom forhandling. At samstyringen er planlagt og målorientert innebærer at aktiviteten følger ordinære organisasjonsprosesser, som at valg av virkemidler og strategier, og at aktiviteten må koordineres. Formen på samarbeidet vil imidlertid være mindre formell enn formen forbundet med organisasjoner (Røiseland & Vabo, 2016, s. 23). I anmodningsprosessen er aktiviteten målstyrt av de føringene som er formulert i integreringsloven, anmodningskriteriene og nasjonale føringer.

3.2 Fremveksten og studier av flernivåstyring

Fremveksten av litteraturen om flernivåstyring kan studeres fra en «ovenfra og ned»-tilnærming, og fra en «nedenfra og opp»-tilnærming. De to tilnærmingene har to forskjellige empiriske utgangspunkt, og bidratt til litteraturen med to forskjellige logikker. «Ovenfra og ned» studier har vært sentrert rundt europeisk integrasjon, og avståelsen av suverenitet fra tidligere autonome europeiske stater til den europeiske union. «Nedenfra og opp» tilnærmingen har tradisjonelt sett vært orientert mot studier av organiseringen av lokal forvaltning innenfor nasjonalstaten, og studier av relasjonen mellom lokal vs. sentral forvaltning i europeiske land (Toonen, 2010).

I studier av mellomstatlige relasjoner i Europa benyttes ofte en nord-sør distinksjon. Tradisjonelt sett har nasjoner i Nord-Europa vært kjennetegnet av at det lokale nivået forvalter en rekke samfunnsoppgaver, og med liten grad av involvering fra statlige myndigheter i administrasjonen av og i utførelsen av oppgavene. I disse landene er det politiske systemet i sentralforvaltningen og lokalforvaltningen i større grad atskilt enn i de Sør-Europa, der politikere kan ha overlappende tilstedeværelse og representere både det lokale nivået og det statlige. I Sør-Europa har lokale myndigheter tradisjonelt sett vært delegert færre oppgaver, og beslutningsmyndighet over disse oppgavene har i større grad vært innskrenket som følge av høy grad av statlig involvering. I studien av Goldsmith og Page (2010, s. 247-249) er prosentandelen av nasjonalbudsjett brukt som indikator for omfanget av

oppgaveoverføring til lokale nivåer. Studien viser at mønstrene fra nord-sør distinksjonen ikke var like fremtredende i 2004 som da kartleggingen ble først gjennomført i 1987. Undersøkelsen viser derimot at landene som har ligget til grunn for nord-sør distinksjonen over tid har nærmet seg hverandre. Land som Frankrike og Italia har gjennomgått en maktforskyvning i favør for lokale myndigheter, der lokale myndigheter har fått høyere grad av autonomi og er mindre utsatt for statlig kontroll enn tidligere. Studien viser at Norge fra 1987 til 2002 har falt fra øverste plassering over rangeringen av land målt etter andel av nasjonalbudsjett overført til lokale myndigheter. Endringen i rangeringen er forklart med sykehusreformen i 2002, som naturlig nok medførte en stor reduksjon i økonomiske overføringer (Goldsmith & Page, 2010, s. 247-249).

3.3 Styring av samstyring

Styring gjennom nettverk kan studeres gjennom ulike perspektiv. Klijn og Edelenbos (2007, s. 199-206) omtaler styring av nettverk eller samstyring som meta-governance. Denne formen for meta-governance setter de i sammenheng med tilgjengelige strategier for styring gjennom et instrumentelt eller institusjonelt perspektiv. Instrumentell styring knytter de til forsøk på å påvirke prosessene i nettverket. Som eksempel på strategier nevner de forsøk på å påvirke organiseringen av nettverket, som å danne prosjektgrupper, høringer osv. Forsøk på å påvirke målsettingen til nettverket, ved å forsøke å skape en felles problem- og løsningsforståelse hos aktørene. Legge til rette for at aktørene i nettverket har en felles informasjonsplattform, ved at aktørene i nettverket søker informasjon i felleskap gjennom felles kanaler. Disse strategiene kan tolkes som instrumentelle verktøy for å forsøke å styre prosessene i nettverk.

Det institusjonelle perspektivet på meta-governance vektlegger betydningen av historie og kultur. Perspektivet innebærer at historie og kultur ofte vil medføre endringsmotstand eller fungere som institusjonelle barrierer mot endring (Røiseland & Vabo, 2016). Klijn og Edelenbos (2007, s. 199-206) beskriver ulike strategier for formålet å påvirke nettverksprosesser innenfor det institusjonelle perspektivet. Disse beskrives som mer indirekte enn de instrumentelle, og er rettet mot forsøk på å påvirke de institusjonelle designet til nettverket. Begrepet institusjonelt design knytter de til formelle og uformelle normer i nettverket.

Av strategier for styring gjennom det institusjonelle designet beskriver Klijn og Edelenbos (2007, s. 199-206) tre hovedtyper. Den første strategien er rettet mot komposisjonen av nettverket. Strategien er rettet mot forsøk på å endre interaksjonen mellom, og dermed utfallet av nettverket. En måte å endre interaksjonen på er ved å styre sammensetningen av aktører i nettverket, som for eksempel ved å tilføre flere aktører. Andre institusjonelle strategier de trekker frem er rettet mot utfallet av nettverket. Slike strategier vil ha til hensikt å forsøke å påvirke gjennom endringer i resultatkravet eller vurderingskriteriene til nettverkssamarbeidet. Den siste strategien er direkte rettet mot interaksjonen i nettverkssamarbeidet ved å forsøke å regulere kontakten mellom aktørene.

3.4 Reform og reorganisering

Endring i organiseringen av integreringsfeltet har blitt omtalt som en rutineaktivitet. Saksfeltet har blitt fragmentert, forsøkt samlet, for igjen å bli splittet opp. Prinsippene om sektoransvar og det kommunale selvstyret har vært de to rådende prinsippene som har ligget fast gjennom faser av organisasjonsendring. Sektoransvaret innebærer at ivaretagelsen av flyktingers rettigheter skal ivaretas innenfor de ordinære strukturene for velferdstjenester, og at i liten grad skal etableres særegne institusjoner for denne befolkningsgruppen (Brochmann et al., 2010).

Tom Christensen (1994) understreker at reorganisering eller restrukturering er et mye brukt virkemiddel for statlig styring, men at det kan skje under svært ulike handlingsbetingelser. Mange reorganiseringer og reformer vil ofte være forbundet med konflikt. Det er flere forklaringer på hvorfor reformprosesser ofte er assosiert med høynivå av konflikt. Blant forklaringene nevnes reform som en *nødvendighet* av kontekstuelle årsaker, som for eksempel at moderniseringsprosesser i samfunnet fører til at strukturen i en organisasjon ikke lenger er i takt med samfunnet for øvrig. I slike tilfeller vil reform fremstilles som politisk eller økonomiske nødvendig av ledere. Endring i forvaltningsstrukturen kan også representere et *mulighetsvindu* for politikere og administrasjon til å realisere en målsetting gjennom å bruke endring i den formelle strukturen som et designverktøy. Organisasjonsendringen vil da være et instrument for politisk ledelse for å oppnå en ønsket organisasjonsstruktur. I tillegg kan organisasjonsendringen innebære en *trussel*. Det kan resultere i at endringen blir møtt med treghet som en konsekvens av at berørte parter kan risikere å tape fordeler og innflytelse ved den eksisterende strukturen. Motstanden kan også skyldes usikkerhet ved effektene av

reorganiseringen, eller at den utgjør en fare mot etablerte institusjonelle normer og verdier. Dersom endringen ikke matcher disse normene eller verdiene kan dette innskrenke politisk-administrativ ledelse sine muligheter til å bruke organisasjonsstrukturen som et instrument. (Christensen, 1994)

Wayenberg og Kuhlmann (2017, s. 848) har studert desentraliseringsreformer i lys av lokal organisering i en komparativ undersøkelse med analyseobjekter fra Vest-Europa. Analysen er strukturert langs tre dimensjoner som er antatt å ha betydning for effekten av desentraliseringsreformer: *funksjonell profil*, herunder omfang av og hvor fremtredende oppgavene og ansvarsområdet som er overført lokale myndigheter fra nasjonale myndighet er. Denne dimensjonen skal også måle i hvor stor grad oppgaven som er desentralisert er statlig styrt. I tillegg er dimensjonen et mål på økonomisk handlingsrom. Den andre dimensjonen bygger på *territoriell profil*, altså at den territorielle strukturen til en kommune/region matcher oppgaveporteføljen. Den siste dimensjonen *politisk profil* handler om den lokalpolitiske strukturen, forholdet mellom lovgivende og utøvende myndighet.

4 Teori

I denne delen av oppgaven skal jeg ta for meg to ulike teorier som jeg senere skal bruke i analysen. Jeg skal ved hjelp av teoriene antyde noen mulige funn. Ved å bruke de to ulike teoretiske perspektivene, det instrumentelle perspektivet og det historisk-institusjonelle perspektivet, vil jeg mer systematisk kunne undersøke hvorfor fylkeskommunene fikk oppgaven med å anbefale lokal bosetting, samt studere hvilken rolle fylkeskommunene har i bosettingssamarbeidet etter endringen.

Grunnen til at jeg velger å fokusere på disse tilnærmingene er todelt. Institusjonelle teorier har utviklet seg i takt med forvaltningen og samfunnsstyringen endrende karakter over de siste tiårene. Ettersom forvaltningen blir mer fragmentert og kompleks vokser det frem et behov for mer finmaskete og avanserte teoretiske og metodiske verktøy for å kunne forklare samfunnsutviklingen (Lowndes & Roberts, 2013, s. 2) Lowndes og Roberts (2013, s. 2) omtaler det de kaller for de-institusjonaliseringen av offentlig politikk som nedbyggingen av sentralforvaltningen, og dermed fremvekst av nettverkssamarbeid og tilhørende myke styringsmekanismer. Denne trenden knytter de til veksten av ny-institusjonelle teorier, som

bygger på en mer fleksibel oppfatning av institusjoner, der etablerte og nyetablerte institusjoner vil være saksoverlappende.

Lowndes og Roberts (2013) understreker at endringen i statlige institusjoners karakter og omfang også er et resultat av endrede forventninger og krav til forvaltningen. Dette kommer ifølge Lowndes og Roberts (2013) blant annet til uttrykk som økende grad av flernivåstyring. Et eksempel på dette er form av overnasjonale krav til politikkkutforming. Dette kravet til flernivåstyring kan også vises i form av krav og forventninger til å redusere statsforvaltningens inngripen i politikkkutforming, til fordel for å styrke regionale- og lokale styringsorganer. På denne måten er de ny-institusjonelle teoriene egnet til å fange opp utviklingen av forvaltningen med mer flernivåstyring som følge av saksområder som krever samhandling på tvers av nivå. Jeg velger å ta utgangspunkt i ny-institusjonalisme på bakgrunn av dette, da min oppgave ser på nettopp dette og vil redegjøre for fremveksten av denne teoretiske tradisjonen og to perspektiver.

4.1 Fremveksten av nyinstitusjonalisme

Teoriene jeg benytter i denne oppgaven er begge av typen ny-institusjonelle. Begrepet ny-institusjonell teori brukes som en samlebetegnelse for ulike strømninger innenfor statsvitenskapelig forskning på slutten av 70-tallet. Flere bidragsyttere til litteraturen om ny-institusjonell teori har understreket at begrepet ikke omhandler én helhetlig teori, men må anses som en strømning av teorier med fellestrekk som var særegen for perioden. I termen ny-institusjonell teori innlemmes ofte; historisk institusjonalisme, rational choice institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme (Hall & Taylor, 1996, s. 936). Hovedtrekket som assosiere disse er økt vekt på institusjonelle forklaringer som utslagsgivende i politiske analyser. Således bygger teoriene på et felles premiss som kan sammenfattes som overbevisningen om at institusjoner utgjør den sentrale komponenten i politikk.

Ny-institusjonelle teorier vokste frem som et motsvar på teoretiske svakheter ved den dominerende forskningstradisjonen på 50- og 60-tallet, og den tidligere institusjonelle forskningen. Den tidligere institusjonelle forskningen hadde frem til dette tidspunktet i stor grad vært avgrenset til studier av overordnede styresett og politiske systemer. Da analysene var sentrert rundt det øverste territorielle nivået, ble forklaringspotensialet som ligger i lavere, mellomliggende variabler oversett. Dette innskrenket mulighetene til komparative analyser på

tvers av landenheter, og potensialet til å videreutvikle institusjonelle teoretiske forklaringer. Som en respons på dette var forskningen som fulgte orientert mot det observerbare og kvantifiserbare i studier av politikk og institusjoner (behavioristisk perspektiv). Denne orienteringen mot politisk atferd var en kritikk av forskningen som studerte politikk som et resultat av formelle institusjonelle systemer. Kritikken gikk ut på at forskningssynet ikke tok høyde for betydningen av faktorer som; politisk atferd, og politiske holdninger og den uformelle fordeling av makt i tilstrekkelig grad (Hall & Taylor, 1996).

De ny-institusjonelle teoriene vektlegger betydningen av institusjonelle variabler som kan påvirke både preferansene til politiske aktører og maktfordelingen mellom dem (Steinmo et al., 1992, s. 2-7). På denne måten er de ny-institusjonelle studier empirisk annerledes enn tidligere institusjonelle studier ved at fokuset var skiftet fra det øverste administrative, juridiske og politiske systemet til å også inkludere studier av institusjonelle faktorer på et lavere nivå i forvaltningen. Dette mellomnivået ble brukt for å forklare hvordan disse institusjonelle faktorene forfordeler enkelte politiske aktører og begrenser andre. Dermed var studiene av institusjonelle aktører avansert fra studier av kun karaktertrekk ved formelle organer til å også se på hvordan institusjonelle aktører fasiliteter politisk interaksjon (Steinmo et al., 1992).

4.2.1 Institusjonalisering

Selznick (1984, s. 16-17) beskriver hvordan en organisasjon blir til en institusjon gjennom en institusjonaliseringsprosess. Definisjonen av organisasjoner sammenfaller med instrumentbegrepet i det instrumentelle perspektivet; instrumenter for å oppnå fastsatte mål, og dermed strukturer for rasjonell handling. Selznick knytter institusjonsbegrepet til de uformelle trekkene ved en organisasjon som vokser frem over tid gjennom sosialisering.

Institusjonalisering vil på den måten være en prosess der organisasjonen over tid utvikler normer og verdier som utgjør organisasjonskulturen. Dette, både i form av avtrykk etter menneskene i den, de sammenfallende interessene deres og miljøet rundt organisasjonen.

I studier som fokuserer på den formelle strukturen til en institusjon, ved å se på den formelle strukturen med retningslinjer for roller og utførelsen av spesialiserte oppgaver, kan den faktiske atferden til aktørene havne i bakgrunnen. På denne måten er det en risiko for at det menneskelige aspektet overses. Dette vil for eksempel bety at hvordan hver enkelt aktør fyller

denne formelle rollen eller tilskrevne oppgaven med egne erfaringer og egenskaper, blir oversett. Institusjonalisering vil kunne være særlig utslagsgivende i organisasjoner der medlemmene har frihetsgrader til å ta skjønnsmessige vurderinger og selv fylle rollen de er tildelt. Motsatt vil det være mindre rom for institusjonalisering i en organisasjon med tydelige satte mål, høy grad av spesialisering og der medlemmene er bundet av tekniske krav (Selznick, 1984).

4.3 Det historisk-institusjonelle perspektivet

Historisk institusjonalisme (HI)⁶ anvendes som en forklaring på hvordan en institusjons historie virker inn på aktørers policy-valg. Perspektivet bygger på en tolkning av institusjoner som et system av symboler, kognitive og moralske oppskrifter som gir grunnlag for hva som oppleves som meningsfullt og passende i en institusjon. Altså mer enn kun formelle regler, normer og prosedyrer (Hall & Taylor, 1996, s. 947). Noe som igjen vil påvirke beslutningsatferden til aktører i en policy-prosess.

4.3.1 Stiavhengighet

HI bygger altså på en logikk der utfallet av politiske prosesser styres av mer enn kun de politiske preferansene til beslutningstakere. Ifølge dette perspektivet vil det politiske utfallet være betinget av tidligere handlingsvalg i institusjonen. Dette fenomenet forklares som et resultat av at de eksisterende handlingsvalgene tilgjengelig for en aktør vil være avhengig av de foregående valgene da disse skaper rammene rundt prosessen, kalt *stiavhengighet* (Thoenig, 2012, s. 2). Institusjoner betraktes som «arven» av konkrete historiske prosesser, noe som innebærer at studier av institusjoner må ses i lys av de konkrete politiske konfliktene som preget utviklingen av institusjonen (Thelen, 1999, s. 384). Logikken om stiavhengighet impliserer at organisasjoner bærer med seg «fødselsmerker» fra de formative årene som vil legge betingelser for de gjeldende normene og verdiene i organisasjonen. Disse etablerte normene og verdiene kan for eksempel føre til lav grad av endringsvilje, noe som da vil da være et uttrykk for stiavhengighet (Christensen et al., 2015, s. 61-62).

HI, og teorien om stiavhengighet, er til dels en reaksjon på forskningen om interessekamp mellom aktører. HI søkte forklaring på hva som kunne være årsaken til variasjoner i atferd,

⁶ Heretter vil historisk institusjonalisme forkortes til HI.

preferanser og maktfordeling mellom aktører (Steinmo et al., 1992, s. 8). Steinmo et al. (1992) poengterer at preferansene til interesseorganisasjoner ikke er tilstrekkelig for å forklare hvorfor noen aktører får større innflytelse i policy-utforming enn andre. Derfor vil det være nødvendig å løfte blikket til de institusjonelle rammene som omgir aktørene og som påvirker handlingsvalgene deres.

4.3.2 Institusjonell endring

En svakhet i litteraturen om historisk institusjonalisme har vært å forklare institusjonell endring, da teorien bygger på en grunnleggende antakelse om stabilitet og utvikling langs en bestemt «sti». Sentrale bidrag som tar for seg endring i et historisk-institusjonelt perspektiv har forstått institusjonell endring som avbrutt likevekt (punctuated equilibrium) og kritiske tidspunkt og (critical juncture). Teorien forutsetter at utviklingen av en organisasjon vil følge en bestemt sti inntil en periode med oppbrudd, utløst av store begivenheter som revolusjon, krig eller regimeskifte. Slike store begivenheter vil bryte opp likevekten og åpne for en fase der store omveltninger og innovasjoner kan inntreffe. Disse korte men avgjørende fasene vil kunne innlede en ny periode av stabilitet, og vil være avgjørende for utviklingen av nye historisk betingete feedback-mekanismer som vil kunne gi en selvforsterkende effekt langs en ny historisk sti.

Kathleen Thelen (1999, s. 388) etterspør hvilke mekanismer som må være til stede for at positive feedback skal finne sted, og hvilke effekter som dermed viderefører en tilstand av stiavhengighet. Thelen (1999, s. 392) klassifiserer to tilfeller av positive feedback mekanismer: en funksjonell forklaring og en basert på maktstrukturer. Den funksjonelle forklaringer på positive feedback inntreffer når et sett av institusjoner er etablert, og aktørene dermed vil tilpasse sine strategier etter de etablerte institusjonene. Dette vil bidra at strategiene eller handlingsvalgene til aktørene vil både reflektere, men også forsterke de etablerte strukturene. Den andre forklaringen på positive feedback og opprettholdelsen av stiavhengighet forklares med *maktstruktur*. Der institusjoner ikke er nøytrale organisasjoner, men organisasjoner som fasiliteter og forsterker etablerte maktstrukturer i politikken. Denne effekten vil forfordle noen grupper som har hatt fordel av en valgt «sti» på et gitt tidspunkt, og undertrykke andre (Thelen, 1999).

Thelen (1999) viser til forskning som utfordrer antagelsen om at institusjonell endring kun skjer som følge av punktert likevekt som følge av store brå omveltninger. Endring kan også skje over tid som følge av akkumuleringen av mindre endringer som til sammen kan føre til betydelig endring. Institusjonell endring kan altså foregå inkrementelt eller som følge av store omveltninger. Resultatet av endringsprosessene kan være kontinuitet langs en sti, eller diskontinuitet ved skiftet til en ny sti.

4.3.3 Forventning til funn

Det historisk-institusjonelle perspektivet legger til grunn at institusjonell endring både kan skje inkrementelt eller ved brå omveltninger. Organisasjonen vil være bærer av institusjonaliserte normer og verdier, som legger føringer for atferden til medlemmene i den. Med andre ord vil logikken om det *passende* vil være styrende for beslutninger, i motsetning til konsekvenslogikken i det instrumentelle perspektivet. I tråd med Selznick tese om institusjonalisering, vil det være forventet at institusjonalisering vil være særlig gjeldende i en situasjon der medlemmene i en organisasjon har handlingsrom til å forme rollen og ta skjønnsmessige vurderinger, det vil si fraværet av tydelige satte mål, høy grad av spesialisering og der medlemmene er bundet av tekniske krav.

Det historisk-institusjonelle perspektivet innebærer også en rekke antagelser angående stivhengighet. Stivhengighet er i dette kapittelet presentert som en forklaring på hvordan en institusjon kan forme institusjonelle trekk i en formativ fase som vil henge ved institusjonen ved senere veivalg. Jeg har også presentert logikken bak positive feedback. I denne mekanismen kan man differensiere mellom to selvforsterkende effekter, den første basert på funksjonalitet, og den andre basert på maktstrukturer. I ettcasestudiet med oppgaveoverføringen til fylkeskommunene vil det basert på stivhengighet, og positive feedback mekanismer kunne avledes to forventninger:

En funksjonell forklaring:

Aktørene i bosettingsordningen vil tilpasse valg av strategier etter de etablerte normene og verdiene fra den formative fasen. Dette vil bidra til å forsterke de etablerte strukturene fra de formative årene og motvirke endring.

Forklaring basert på maktstruktur:

Aktører i bosettingsordningen som har hatt fordeler av en etablert «sti» fra de formative årene vil forsøke å opprettholde denne maktstrukturen og forsøke å motvirke endringer.

4.4 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet bygger på tanken om organisasjoner som redskap eller instrumenter innrettet for å oppnå konkrete mål. Sentrale bidrag til perspektivet er blant annet Max Webers analyser av byråkrati som organisasjonsform, «Scientific Management»- og «Administrative Management»-tradisjonene, taylorismen og Gullicks administrasjonsprinsipper. I tillegg har vi Herbert Simons viktige bidrag til perspektivet med lanseringen av «economic man», som en mer nyansert forståelse av begrensningene ved administrativ beslutningsatferd (Christensen et al., 2015, s. 34-35).

Perspektivet skiller mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Skillet er basert på hvorvidt organisasjonen er en enhetlig aktør med makt til å oppnå sine mål selvstendig eller en sammensatt organisasjon der underenhetene kan ha ulike interesser og motstridende mål, og må forhandle da ingen av de kan realisere sine mål uten hjelp av andre (Christensen et al., 2015, s. 35). For denne studien vil variantene kunne forklare ulike deler av prosessen. Den hierarkiske varianten vektlegger toppledelsens mål-middel-evne og evne til å rasjonelt innrettete organisasjonen for å oppnå satte mål. Det vil brukes for beslutningsprosessen om organisasjonsendringene. Forhandlingsvarianten vil anvendes om bosettingsarbeidet, kjennetegnet av den gjensidige avhengigheten mellom aktørene for å oppnå målsettingen om rask og treffsikker bosetting.

4.4.1 Formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk

Det instrumentelle perspektivet er basert på mange ulike teoretiske bidrag. En viktig komponent bidragene har til felles er forutsetningen om at organisasjoner eller medlemmene i en organisasjon handler tilnærmet formålsrasjonelt. Dette innebærer at aktørene har en definert uttalt målsetting, og handler nyttemaksimerende for å realisere dette. For at et policyvalg skal være rasjonelt må aktøren ha oversikt over de alternativene som foreligger og kunne rangere disse ut ifra hva som gir størst mulig nytte eller ønsket effekt (Knill & Tosun, 2012, s. 83). Instrumentalitet kan også komme til uttrykk gjennom organisasjonsstruktur, der strukturen er utformet på bakgrunn av mål-middel rasjonalitet, som igjen påvirker medlemmers handlingsvalg i organisasjonen. På denne måten kan organisasjonsstrukturen

benyttes av administrativ eller politisk ledelse som et instrument for å styre prosessene som foregår i den (Christensen et al., 2015, s. 35).

Begrepet rasjonalitet skiller mellom «fullstendig» og «bundet» rasjonalitet. Fullstendig rasjonalitet viser til en organisasjon med klare mål, fullstendig informasjon om alle mulige handlingsvalg og effekten disse vil ha til å realisere det fastsatte målet. Etter empiriske studier er denne forutsetningen om organisasjoner og enkeltaktører ofte forlatt til fordel for tesen om bundet rasjonalitet. Bundet rasjonalitet forutsetter at aktørene er nyttemaksimerende og handler basert på konsekvenslogikk, men at de står i en krevende situasjon med uklare mål, begrenset tid og ressurser og begrenset kognitiv kapasitet. Denne varianten tar høyde for at det er praktisk umulig for aktører å kjenne til alle handlingsalternativ og den fullstendige effekten hvert alternativ vil ha. Følgelig vil aktører velge det alternativet som er tilfredsstillende nok for å oppnå målet. Beslutningen vil således være basert på satisfiering istedenfor maksimering (Knill & Tosun, 2012, s. 83).

4.4.2 Organisasjonsstruktur og mål

Organisasjonsstruktur forstås i perspektivet som formell byråkratisk organisasjonsstruktur som angir roller og posisjoner for arbeidsdeling. Organisasjoner kan være sammensatt og samordnet på ulike måter, og har hierarkiske trekk av over- og underenheter (Christensen et al., 2015, s. 44). Atferden i organisasjonen er gitt av den formelle organisasjonsstrukturen, som fastlegger de formelle upersonlige rollene som medlemmene har i organisasjonen. Normene for arbeidsoppgaver og atferd vil derfor være knyttet til posisjon og ikke person, og vil være nedfelt i organisasjonskart, stillingsinstruksjoner, regler og lover.

4.4.3 Organisasjonsendringer

Mens positive-feedback prosesser beskrives som en selvforsterkende mekanisme er negative-feedback beskrevet som en selvregulerende mekanisme. Negative-feedback betegnes som et system som reagerer og justeres etter endringer i miljøet og omstendighetene rundt. Ved endringer i det eksterne miljøet vil negative-feedback mekanismer sørge for tilsvarende endringer i «motsatt» retning for å veie opp for de eksterne endringene. Som en konsekvens av denne selvregulerende mekanismen vil resultatet av policyprosessen føre til stabilitet (Baumgartner & Jones, 2002, s. 9). Negative-feedback vil predikere intern endring i tilfeller

der utformingen av policy systemet ikke lenger kan oppnå fastlagte mål som følge av endringer i det eksterne miljøet.

4.4.4 Forventning til funn

Et sentralt element i det instrumentelle perspektivet er antagelsen om formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk. Definerte målsettinger, og at aktøren har oversikt over de alternativene som foreligger, samt kan rangere disse ut ifra hva som gir størst mulig nytte eller ønsket effekt anses som et uttrykk for formålsrasjonalitet. Dette kan også oversettes til en organisatorisk kontekst og i utforming av organisasjonsstruktur, ved at politisk eller administrativ ledelse kan bruke organisasjonsstrukturen som et instrument for å styre prosessene i organisasjonen og utfallene av dem.

Basert på forventningen om negative-feedback mekanismer vil organisasjonsendring være å forvente i en situasjon med store skifter i det ytre miljøet. Mekanismene vil justere organisasjonen i tråd med de eksterne endringene, som en selvregulerende mekanisme. I en situasjon der utformingen av organisasjonen ikke lenger kan oppfylle formålet med den vil negative feedback føre til justeringer og endringer slik at utfallet og policy utfallet vil være stabilt. I analysen av oppgaveoverføringen til fylkeskommunene vil det basert på det instrumentelle perspektivet, og negative-feedback mekanismer kunne avledes to forventninger:

Forventning til funn om organisasjonsendring:

Fylkeskommunenes involvering i anmodningsprosessen er et uttrykk for at politisk ledelse bruker organisasjonsstrukturen som et instrument for å oppnå fastsatte mål.

Organisasjonsendringen er resultatet av aktørenes nyttemaksimerende handlingsvalg for å oppnå definert målsetting.

Forventning til funn angående praktisk gjennomføring:

Fylkeskommunenes nye rolle i anmodningsprosessen er et uttrykk for selvregulerende justeringer for å kompensere for endringer i de ytre omgivelsene med formålet om å sikre et stabilt utfall av prosessen

5 Metode

Forskningsmetoden i denne oppgaver prosessporing. For valget av forskningsdesign har behovet for dybdeinformasjon fra nøkkelinformanter vært utslagsgivende for hvorfor jeg valgte å samle inn data ved hjelp av intervju og dokumenter. Metoden er kvalitativ og datagrunnlaget som genereres gir informasjon om ulike aspekter ved problemstillingen fra ulike informanter og tekstdokumenter. Formålet med intervjuene var å supplere informasjonen fra tilgjengelige offentlig dokumenter.

Oppgaven har både et deskriptivt siktemål og som formål å teste teoretiske baserte forventninger til funn, ved å studere bakgrunn og resultatet av at fylkeskommunene fikk en ny funksjon i bosettingsordningen. Derfor er det nærliggende at oppgaven er kvalitativt orientert, da kontra en kvantitativ orientert med fokus på å utvikle en ny teori, eller sikte på å avdekke en ukjent kausal mekanisme (Gerring, 2017, s. 16-17). I dette kapitlet vil jeg presentere og drøfte masteroppgavens metodiske tilnærming. Først vil jeg redegjøre for valg av forskningsdesign og metoden (samt casevalg), her vil jeg begrunne hvorfor jeg har valgt å gjennomføre kvalitativ studie av ett case for å besvare oppgavens problemstilling. Deretter vil jeg presentere metode for datainnsamling som er benyttet i oppgaven, utvalg av informanter og gjennomføringen av intervju. Underveis vil jeg drøfte metodiske utfordringer og begrensninger som oppstod underveis i forskningsprosessen. Avslutningsvis vil jeg diskutere hvilke iboende utfordringer som ligger i semi-strukturerte intervjuer, og hvilke metodiske implikasjoner dette medfører for min oppgave med tanke på funnernes reliabilitet og validitet.

5.1 Prosessporing

For å studere bakgrunnen for oppgaveoverføringen av bosettingsoppgaven til fylkeskommunene, og den påfølgende implementeringen har jeg tatt i bruk metoden prosessporing. Utgangspunktet med metoden er å trekke slutninger om kausalitet og årsaksforhold innad i en case ved å forsøke å finne alle de kausale elementene til en operasjonalisert teori i en gitt case. Altså å teste om teorien kan forklare funnene i det empiriske materialet. Prosessporing skiller seg fra andre samfunnsfaglige metoder da den har et særskilt fokus på å avdekke årsakssammenhenger (Beach & Pedersen, 2013, s. 1). Ifølge Bennett (2010, s. 208) er prosessporing øvelsen å avdekke «diagnostiserende» funn innad i et case. Disse «diagnostiserende» funnene kan spores ved å forsøke å identifisere observerbare implikasjoner ved den teoretiske forklaringen som testes på caset.

En metodisk innvending mot validiteten ved prosesssporing er det som omtales som «infinite regress». Det vil si at datamaterialet blir svært omfangsrikt da det kan være utfordrende å sette et startpunkt, og på den måten avgrense analysen i tid og rom. En annen nærliggende trussel mot validiteten er utfordringen med frihetsgrader. Dette gjelder generelt for kvalitative studier og skyldes det lave antallet observasjoner kontra variabler (Bennett, 2010).

Bennett (2010) argumenter mot disse innvendingene ved å trekke frem at data kan ha ulik verdi i prosesssporing, på denne måten kan et sterkt bevis bekrefte eller avkrefte en teoretisk avledet forventning. På samme måte som et kvanta av svake bevis ikke nødvendigvis styrker eller svekker en teoretisk forventning. I dokumentanalysen har jeg vært bevisst på at dokumentene er situert. Det innebærer at selv om tekstene kan fremstå som nøytrale og objektive, så er de også dokumentasjon av synsmåter, prioriteringer, saksforståelse og argumentasjonsmåte (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 103).

5.2 Semi-strukturerte intervjuer

Med tanke på utforming av intervjuguide og struktur for intervjuet er det formålet med undersøkelsen, hva dataene skal brukes til om og hvem som skal intervjues, som har styrt valget av intervjustil og grad av struktur. Semi-strukturerte intervju kjennetegnes i følge Leech et al. (2013, s. 210) som intervju med noen forhåndsformulerte spørsmål, disse er i stor grad formulert åpne. Dette gir informantene stor grad av frihet i hvordan de selv ønsker å svare. Åpne spørsmål kan gi mer relevant informasjon, særlig ved «elite-intervju». Samtidig vil etterprøvbareheten svekkes desto mindre standardiserte intervjuene blir.

Intervjumetoden jeg har brukt faller inn under begrepet «elite-intervju», det vil si informanter som har mye kunnskap om temaet for intervjuet og som kan gi informasjon som intervjueren selv ikke var kjent med. I slike situasjoner er det hensiktsmessig med mer informantstyrt intervju, da alternativet med lukkede spørsmål ville innskrenket informantens mulighet til å tilføye informasjon de finner relevant som jeg som intervjuer kanskje ikke hadde forhåndskunnskap om. Samtidig så vil også svarene være påvirket av hva informanten selv vurderer som viktig. At informantene er eksperter på sitt fagfelt, påvirker også utformingen av spørsmål, da eksperter som informanter har en annen funksjon i analysen enn lekfolk uten spesialisert kompetanse på saksfeltet. Formålet med elite-intervjuene er å innhente spesifikke

opplysninger som informantene har i kraft av rollen de har, i motsetning til å skulle måle generelle holdninger eller lignende hos et tilfeldig utvalg av en gitt populasjon (Halperin & Heath, 2020, s. 324).

Beyers et al. (2014, s. 178) trekker frem en kilde til bias som de omtaler som ekspansiv (expansiveness) og ønskelig (attractiveness) bias. Begrepene forklarer de som over- eller underestimering fra informantene som en effekt av at informantene kan ha et ønske om å overdrive eller underdrive sin egen rolle. I min oppgave har jeg derfor vært oppmerksom på at for eksempel informantene fra fylkeskommunene har en egeninteresse i å rettferdiggjøre sin plass i bosettingssamarbeidet, og kanskje derfor kan være tilbøyelige til å overdrive egen innflytelse eller betydning. Dersom dette er systematisk ved dataene vil det kunne svekke validiteten til svarene.

Lukkede spørsmål utsetter respondentene for mest mulig lik stimuli som igjen gir størst grad av likt sammenligningsgrunnlag på tvers av respondentene, noe som styrker reliabiliteten (tolket som repliserbarhet) ved dataene. På den andre siden gir åpne spørsmål en fleksibilitet som medfører at det er intervjuobjektets egne tolkningsramme og vurderinger som styrer intervjuet. For denne oppgaven har denne fleksibiliteten vært ønskelig, da det er intervjuobjektens egne refleksjoner om hva de selv opplever som relevant å dele for å forklare og forstå handlinger, som har vært formålet med intervjuet (Bryman, 2016, s. 466-468) (Leech et al., 2013, s. 216). Intervjuene har åpnet med et «grand tour» spørsmål, der informantene ble bedt om å beskrive sin rolle i organisasjonen/tilknytning til saksfeltet. Bakgrunnen for å starte med et vidt spørsmål er å «varme opp» informantene, og starte med et enkelt spørsmål for å øke sjansene for å få den informasjonen man ønsker fra intervjuobjektene ved å starte med enkle spørsmål (Leech et al., 2013).

5.2.1 Utvalg av informanter

Informantene til denne oppgaven er trukket strategisk, altså ikke basert på et tilfeldighetsprinsipp. Noen av informantene har blitt valgt på bakgrunn av rollen i bosettingssamarbeidet mellom IMDi, KS og fylkeskommunene, og derfor kjennskap til prosessen med å bosette flyktninger i kommuner. Disse informantene er derfor trukket basert på den metodiske tilnærmingen til oppgaven og formålet med analysen. Dataen fra informantene har til hensikt å utfylle dokumentene, ved å tilføre data som ikke er tilgjengelig i

tekstmaterialet. I valget av informanter fra fylkeskommunene har jeg valgt strategisk på bakgrunn av kriteriene

- 1) Variasjon i demografisk størrelse
- 2) Geografisk spredning

Ved strategisk utvalg vil forskerens subjektive vurdering av hvilke utvalgskriterier som skal ligge til grunn for trekking av utvalget potensielt kunne være kilde til utvalgsskjevhet (Halperin & Heath, 2020, s. 300). Samtidig trekker andre frem fordeler ved strategisk utvalg. King et al. (1994, s. 139) argumenterer for at forklarende variabelen ofte i statsvitenskapelige analyser vil være gitt av naturlige eller historiske årsaker. Dermed vil det være naturlig med strategisk utvalg av informanter ettersom vi er interessert i å samle empiri fra informanter med kjennskap til prosessene som studeres.

I prosessen med å avtale intervju møtte jeg flere utfordringer. Som følge av krigen i Ukraina, og det påfølgende store arbeidet med å bosette flyktninger avviste IMDi alle mine forespørsler om intervju. Noe av denne svakheten kompensere imidlertid ved at flere av informantene fra fylkeskommunene har yrkesbakgrunn som tidligere ansatte ved IMDis regionskontor. Selv om de ikke kan gjøre rede for prosessen fra et sentralt ståsted i organisasjonen, så tilfører erfaringen deres et interessant aspekt da mange har utøvd ganske like arbeidsoppgaver, men under en annen organisering.

Informantliste:

Informant 1	Ansatt i fylkeskommunen
Informant 2	Aktør i bosettingsordningen
Informant 3	Ansatt i fylkeskommunen
Informant 4	Ansatt i fylkeskommunen
Informant 5	Ansatt i fylkeskommunen
Informant 6	Representant for ekspertutvalg
Informant 7	Representant for AID
Informant 8	Representant for AID
Informant 9	Representant for AID

5.2.2 Utvalg av tekster

Utvalget av tekster for analysen er foretatt basert på den digitale fremstillingen av saksgangen på stortinget.no, samt den intertekstuelle saks kjeden. Saksgangen dokumenterer hvordan saken oppstår, endres underveis og til slutt hvordan den eventuelt avsluttes. Tekstene for denne analysen er offentlige dokumenter, som følger en «fastlagt rute», lovbestemt mønster av forflytting mellom regjering og Storting i form av stortingsmeldinger, berørte parter og departement i form av høringsnotat og hørings svar. Utvalget av tekstene er således basert på «dokumentkjeden» som de inngår i, både definert av intertekstuelle referanser mellom tekstene men også definert av den digitale dokumentkjeden på stortinget.no (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 132). I min studie av oppgaveoverføringen til fylkeskommunene, så har intervjuene til hensikt å dokumentere hvordan implementeringen utfoldes, et aspekt som tekstene ikke kan fange opp. På den måten følger intervjuene opp policy-prosessen der de offentlige sporene avsluttes.

I analysen trekker jeg også på sekundærlitteratur i form av rapporter som beskriver bakgrunnen for bosettingsordningen, og som kartlegger perioden før høringsrunden. Da bosettingsordningen går langt tilbake i tid krever analysen dokumentasjon av ordningen før høringsinnspillene.

5.3 Vurdering av validitet og reliabilitet

For å kunne trekke treffsikre slutninger fra undersøkelsene er det viktig at kravene til validitet og reliabilitet oppfylles. For vurderingen av gyldigheten og relevansen til funnene vil spørsmålet om validitet være det mest sentrale. Validitet sier noe om datamaterialets relevans eller gyldighet for å besvare problemstillingen (Grønmo, 2016, s. 241). Altså om fremgangsmåten og dataene som samles inn er egnet til å besvare problemstillingen og samsvarer med formålet til studien. For denne oppgaven er utvalget trukket strategisk og på bakgrunn av dybdekunnskapen de har til anmodningsprosessen eller den administrative bakgrunnen for endringen. At intervjuene var semi-strukturerte tillot også at justeringer underveis i intervjuet ettersom ny informasjon ble avdekket, eller dersom noe fremstod uklart for informantene. Begge disse faktorene er grep som vil styrke validiteten til funnene. Validitet har også sammenheng med operasjonaliseringen av teoretiske begreper, altså det som omtales som begrepsvaliditet (Lund, 2002, s. 106). Begrepsvaliditet, eller målevaliditet, handler om hvorvidt de operasjonelle definisjonene er i samsvar med de aktuelle teoretiske

konseptene. God målevaliditet vil derfor være avhengig av om de operasjonaliseringen faktisk måler de relevante begrepene. I forsøket på å oppnå dette gjennomførte jeg et bakgrunnsintervju for å forsøke å fange opp hvordan relevante begreper blir brukt i fagfeltet. Etersom jeg gjennomførte flere intervjuer og supplerte med dokumentstudiene fra relevante offentlige dokumenter og rapporter anvendte jeg også denne informasjonen (omtalt som meta-informasjon) til både å vurdere validiteten ved svarene til informantene samt forstå dem bedre basert på den kontekstuelle rammen (Leech et al., 2013).

Reliabilitet omhandler i hvor stor grad innsamlingen av data produserer stabile resultater, og hvorvidt forskningsopplegget vil genere de samme resultatene dersom undersøkelsen hadde blitt foretatt på nytt eller ved en senere anledning (Halperin & Heath, 2020). Ved datainnsamling ved hjelp av intervju vil det være viktig at alle informantene forstår spørsmålene på samme måte. For å sikre dette har jeg forsøkt å holde ett tema eller holdningsobjekt per spørsmål. Samt forsøke å begrense bruken av ord og begreper som kan vise til flere dimensjoner, og dermed tolkes ulikt av ulike informanter. Jeg har også ved flere tilfeller i intervjusituasjonen forklart bakgrunnen for hvorfor spørsmålet stilles for å sørge for at informantene i størst mulig grad har den samme referanserammen, og dermed mest mulig lik forutsetning til å svare på spørsmålene.

6 Empiriske funn

I dette kapittelet vil funnene fra dokumentstudiene og intervjuene med representantene fra fylkeskommunene, aktører i bosettingssamarbeidet og representanten fra ekspertutvalget bli gjengitt og systematisert. Strukturen til analysen vil ta utgangspunkt i at problemstillingen er todelt. Først vil jeg legge frem informantenes synspunkter angående bakgrunn for hvorfor fylkeskommunene fikk den nye oppgaven med å anbefale intern bosetting. Deretter vil jeg legge frem hvordan fylkeskommunene har opplevd implementeringen og deres erfaringer av hvordan ordningen fungerer i praksis.

6.1 Perioden før overføring

Første del av problemstillingen handler om bakgrunnen for oppgaveoverføringen av den rådgivende rollen i bosettingssamarbeidet til fylkeskommunen. I 2001 ble bosettingsordningen med IMDi (på det tidspunktet en del av UDI) og KS som sentrale parter

iverksatt med virkning fra 2002. Endringen var en administrativ reform med innføringen av tre administrative nivåer; nasjonalt, regionalt (bestående av IMDis lokale enheter i samarbeid med KS) og lokalt. Utover den administrative endringen grep ikke reformen inn i de grunnleggende bosettingsprinsippene, med kommunenes rett til å fatte vedtak om bosetting. Den nye bosettingsordningen og KS som et bindeledd mellom kommunene og staten skulle stimulere kommunene til å bosette i tråd med behovet. Ved årtusenskiftet var det store utfordringer i forbindelse med bosetting i kommunene. Den nye modellen ble drevet frem som følge av utfordringen med behovet for bosettingsplasser og mangel på bosettingsplasser i kommunene (Friberg & Lund, 2006).

Friberg og Lund (2006) beskriver bakteppet for etableringen for bosettingsordningen i sin rapport for FAFO. De knytter behovet for en ny organisering til store utfordringer i bosettingsarbeidet. Lang ventetid i asylmottak medførte først og fremst at flyktninger fikk livene sine satt på vent, og ble forsinket i å komme i gang med sine nye liv i et nytt land. Samtidig medførte dette også at store statlige kostnader ble brukt på å opprettholde et unødvendig høyt antall mottaksplasser, midler som kunne vært brukt på andre integreringstiltak. Kommunene selv mente at integreringstilskuddene var for lave, og at det var for dårlige ordninger for boligfinansiering.

I rapporten ble daværende organisering og den store valgfriheten kommunene hadde trukket frem som årsak til den lange ventetiden i asylmottak og den høye graden av sekundærflytting⁷. Kommunene hadde politiske handlingsrom og myndighet til å sette betingelser for hvilke grupper flyktninger de ønsket å bosette, i tillegg til antall. Denne ordningen resulterte i at betingelsene kommunene satt for bosetting ikke samsvarte med den faktiske gruppen personer som hadde behov for bosetting (Friberg & Lund, 2006).

Fra bosettingsordningens formative fase må tildelingen av KS sin nøkkelrolle i samarbeidet fremheves. KS ble gitt en nøkkelposisjon ved både plass i bosettingssamarbeidet og Nasjonalt utvalg. Nærheten til kommunene skulle bidra til at KS fungerte som en pådriver og motivator for å øke bosettingen i kommunene. KS sine forpliktelser har over tid blitt utvidet, som for eksempel gjennom revidering av samarbeidsavtalen. Av samarbeidsavtalen for 2022-2025 er KS forpliktet til å arbeide aktivt for å øke forståelsen for at mottaksplasser og plasser i

⁷ Flytting videre fra bosettingskommune.

omsorgssentre må reguleres i takt med asylankomster. Arbeidet med å øke forståelsen hos kommunene innebærer også å kommunisere at antallet asylankomster kan fluktuere og at bosetting av flyktninger innebærer lovpålagte forpliktelser. Videre skal KS oppfordre kommuner som kan bli berørt av uforutsette/store endringer i anmodning og bosetting til å utarbeide planer for beredskap. Så lenge avtalen gjelder er det en forutsetning for KS sin rolle i samarbeidet at prinsippet om at kommunene selv fatter vedtak om den årlige bosettingskapasiteten, og at det sikres gode rammebetingelser for bosettingsarbeidet i kommunene (Regjeringen, 2022b). Bosetting er regelmessig tema på KS sine samlinger for ordførere og kommunedirektører (Proba, 2021).

Som beskrevet tidligere i oppgaven har bosettingsordningen altså ikke vært lovregulert, men vært regulert gjennom myke styringsmekanismer som samarbeidsavtalen og gjennom Nasjonalt utvalg. I etableringen av bosettingsordningen har prinsippet om bosetting som en frivillig oppgave for kommunene vært det grunnleggende premisset som de andre strukturene er formet rundt. Utviklingen over tid viser at graden av kommunal autonomi over bosettingen var noe større før innføringen av bosettingsordningen fra 2001, da kommunene hadde frihetsgrader til å sette flere betingelser ned på individnivå. Med innføringen av bosettingsordningen fikk KS en nøkkelrolle som motivator for å øke forståelsen til kommunene om svingningene i bosettingen.

6.2 Agendasettingsfase

Regionreformen satte temaet oppgaveoverføring til fylkeskommunene på agendaen. Første gang overføring av integreringsoppgaver til fylkeskommunene ble tematisert var i forbindelse med den politiske behandlingen av regionreformen. Regionreformen ble igangsatt i forlengelsen av kommunereformen, og ble et faktum da Stortinget vedtok at den eksisterende forvaltningsstrukturen med utgangspunkt i tre folkevalgte nivåer skulle videreføres. Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av Prop. 95 S (2013 – 2014) - *Kommuneproposisjonen 2015* av kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen gikk inn for at prosessen med kommunereformen måtte gjennomføres parallelt med reform av det fylkeskommunale nivået, med en tilhørende gjennomgang og vurdering av form og innhold for de nye regionene.

Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget vedtok samtidig at vurderingen av oppgaver i kommunereformen måtte inkludere delegering av oppgaver til det regionale nivået.

Flertallet i komiteen vektla også behovet for en vurdering av hvilke statlige oppgaver fra direktorat, tilsyn og fylkesmannsembetet som kunne flyttes til et lavest mulig nivå nært innbyggere for å sikre beslutningsnærhet til innbyggere (Innst. 300 S (2013-2014) s. 37).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fulgte opp dette vedtaket Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*. Under den politiske behandlingen av innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen (Innst. 333 S (2014-2015)) ble det vedtatt at oppgaveoverføring til dette nivået var betinget av at regionreformen måtte resultere i en struktur med færre regioner/regioner av større størrelse. Stortingsflertallet vedtok å vurdere om en rekke oppgaver kunne overføres til det regionale styringsnivået, blant annet «oppgaver på integreringsområdet som i dag ligger hos IMDi og som bør flyttes nærmere innbyggerne». Stortingsflertallet mente også at *«hovedprinsippene som må ligge til grunn for oppgavefordelingen mellom statlig, regional og kommunal sektor, er at oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå, at staten bør ta seg av oppgaver som skal gjennomføres likeartet over hele landet, og at oppgaver som forutsetter lokalt kjennskap og initiativ bør delegeres til region- eller kommunenivå.»* (Meld. St. 22 (2015-2016))

6.3 Forhandlingsfase og politikkutforming

6.3.1 Prosess rundt regionreformen

I Meld. St. 22 (2015-2016) presenterte Kommunal- og distriktsdepartementet endringer for regionstruktur, virkemidler, roller og ansvar med formålet å styrke folkevalgte regioners rolle som samfunnsutvikler. I meldingen understrekes behovet for større regioner som en forutsetning for at disse regionene skulle få tilført nye oppgaver. I meldingen legges det noen hovedmål med regionreformen, som at reformen skal sørge for en samordnet oppgaveløsning og «sektorovergripende initiativer i regionene.» De nye regionene skulle også bidra til en tydeligere ansvarsdeling innenfor samfunnsutvikling, samt føre til å redusere byråkrati og øke effektivitet. Videre vektlegges det at regionreformen skal bidra til å styrke lokaldemokratiet på det regionale nivået ved maktspredning, som beskrives som et overordnet mål for både region- og kommunereformen for å spre makt og «bygge samfunnet nedenfra» (Meld. St. 22. (2015-2016)).

Meldingen omtalte også IMDis rolle i den nye organiseringen av integreringsarbeidet, «det vurderes ikke som aktuelt å foreslå endringer i oppgaver som i dag ligger hos Integrerings- og

mangfoldsdirektoratet.». (Meld. St. 22. (2015-2016, s. 12) I meldingen argumenterte Justis- og beredskapsdepartementet for at det ikke var hensiktsmessig å desentralisere oppgaver fra IMDi, da departementet mente at hovedansvaret for bosetting og integrering bør være sentralisert hos én aktør. Samtidig som det fortsatt skulle vurderes hvordan de nye folkevalgte regionene skulle kunne innta en større rolle i integreringsarbeidet, men innenfor rammen av den daværende delegeringen av oppgaver og ansvarsområder. (Meld. St. 22. (2015-2016, s. 59)

I juni 2017 nedsatte regjeringen ekspertutvalget ledet av professor Terje P. Hagen. Ekspertutvalget ble nedfelt etter at Stortinget fattet et anmodningsvedtak om ytterligere oppgaveoverføring til regionene når den nye regionstrukturen var fastsatt, med frist våren 2017. I vurderingen av hvilke oppgaver som kunne overføres la utvalget til grunn tidligere vedtatte retningslinjer for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene (tilpasset det fylkeskommunale nivået) og generalistprinsippet.

Retningslinjene var:

1. Oppgaver bør legges på lavest mulig effektive nivå.
2. Oppgaver som krever utøvelse av lokalpolitisk skjønn og vurdering bør legges til folkevalgte organer.
3. Oppgaver som av ulike årsaker ikke skal la seg påvirke av lokalpolitiske oppfatninger og lokalpolitiske forhold, og som derfor kjennetegnes av standardisering, regelorientering og kontroll, bør i utgangspunktet være et statlig ansvar.
4. Staten bør ha ansvaret for oppgaver som gjør krav på sentrale beslutninger og som forutsetter et nasjonalt helhetsgrep for god oppgaveløsning.
5. Oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan.
6. Oppgaver som krever stor grad av samordning overfor brukerne legges til samme forvaltningsorgan.
7. Det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. (Kommunal- og distriksdepartementet, 2000).

Ekspertutvalget foreslo i sin rapport at store deler av de statlige integreringsoppgavene, derav bosetting burde bli overført til fylkeskommunene. I rapporten «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene» står det «*Forslaget innebærer*

at fylkeskommunene inngår i samarbeidet med staten om den regionale fordelingen av flyktninger, samt dialogen med, og oppfølgingen av kommunene for å sikre rask bosetting.»
(Distriktsdepartementet, 2018, s. 80)

I intervju med en representant for ekspertutvalget, forklarte informanten nærmere hvordan utvalget landet på anbefalingen om å delegerer hele ansvaret for den kommunevise anmodningen til fylkeskommunene. Informanten omtalte denne oppgaveoverføringen som en følge-effekt ved at en rekke tilskuddsordninger ble foreslått overført fra IMDi til fylkeskommunene eller statsforvalteren. Argumentasjonen for å desentralisere bosettingsoppgaven til fylkeskommunene var en effekt av denne brede overføringen av oppgaver innenfor tilskuddsordningen. Forslaget var basert på en vurdering av at fylkeskommunene selv hadde bedre forutsetning for å kjenne lokale forhold til arbeids- og utdanningsmuligheter.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering av Hagen-utvalgets rapport ble presentert i Meld. St. 6 (2018–2019) «*Oppgaver til nye regioner*». I meldingen omtales overføring av ansvar og oppgaver for bosetting til fylkeskommunene på følgende måte:

«Det skal utredes hvordan ressurser og kompetanse overføres fra staten til fylkene, slik at fylkene kan få ansvaret for bosetting internt i regionene og annen regional samordning av integreringspolitikken, innenfor rammen av nasjonal politikk. De nasjonale oppgavene som er lagt til regionskontorer skal bli værende i IMDi. IMDi beholder et nasjonalt ansvar for bosetting, sammen med ordningen med et bosettingsutvalg med representanter for kommune og stat. IMDi opprettholdes også som et nasjonalt fagorgan for integreringsområdet.»

Hagen-utvalgets anbefaling om å desentralisere hele den regionale anmodningen til fylkeskommunene ble altså ikke fulgt. I intervjuet delte representanten fra ekspertutvalget sine synspunkter angående hvorfor anbefalingen fra utvalget ikke ble fulgt, og hovedtrekkene fra den eksisterende bosettingsordningen ble videreført med IMDi som siste instans og KS som signerer anmodningsbrevet. Informanten knyttet dette to scenarioer. Som den første forklaringen på hvorfor ikke anbefalingen ble fulgt oppga informanten motstand fra IMDi som årsak. For det andre forklarte vedkommende den moderate oppgaveoverføringen med at reformen ble upopulær i forvaltningen. Videre beskrev informanten sin mening om hvilken effekt integreringsloven, med nedleggingen av IMDis regionkontor og opptaket av fylkeskommunene inn i samarbeidet, hadde hatt på oppgavesamordningen:

«Så i praksis så ble det gjort veldig lite på dette feltet. Det som derimot ble gjort var at IMDi ble stykket opp. Altså det ble jo flyttet en del stillinger fra det regionale apparatet i IMDi og over til fylkeskommunen slik at det regionale apparatet forsvant mer eller mindre. Og forsvant inn i fylkeskommunene, men egentlig uten oppgaver. Det vil si at innstillinga på dette feltet ble overhodet, eller ikke overhodet, i veldig liten grad fulgt opp.» (Informant 6)

IMDi uttrykte stor misnøye i sin vurdering av ekspertutvalgets anbefaling i høringssvaret. Direktoratet vurderte at utvalgets anbefaling brøt med samtlige av de fem retningslinjene som forslaget bygde på. Generelt sett vurderte IMDi at forslaget ville føre til en fragmentering av fagfeltet, da fylkeskommunene ikke vil inneha den samme spisskompetansen som et direktorat har og en mindre kostnadseffektiv organisering. Videre mente IMDi at oppgavene innenfor integrering som var foreslått overført ikke var egnet for fylkeskommunene da utfordringer i integreringsarbeidet krever enhetlig styring og mindre regionale forskjeller, noe som etterlater lite handlingsrom for regionalpolitisk påvirkning. Direktoratets vurdering av integrering- og bosettingsoppgaven var av en karakter som ikke tillot regional politisk skjønnsutøvelse, da saksfeltet, slik IMDI argumenterte for, krever en helhetlig vurdering av et nasjonalt organ. Til slutt mente IMDi at raske svingninger i ankomsttallet som følge av internasjonal migrasjon også forutsatte et nasjonalt helhetsperspektiv (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2018).

Informanten fra ekspertutvalget omtalte regjeringens desentralisering til regionene som marginal på alle områdene som utvalget foreslo. Årsaken til hvorfor oppgavene til de nye regionene ble mindre enn det utvalget anbefalte knyttet informanten til manglende politisk vilje til å bruke regionene som ledd for å delegere oppgaver og økonomiske midler videre til kommunene. Videre mente vedkommende at den svake oppgavedelegeringen i forbindelse med regionreformen har skapt en desintegrasjon i den offentlige forvaltningen.

«Slik at det har blitt mindre sammenheng i de oppgavens som offentlig sektor utfører. Ved de oppgaveendringene som har skjedd, så jeg vil si at oppgaveendringene mellom stat, kommune og fylkeskommuner har blitt dårligere, mindre rasjonelle etter de endringene som har skjedd. Mer fragmentert kort og godt» (Informant 6).

6.3.2 Prosess rundt integreringsloven

Integreringsloven ble sendt på høring med høringsfrist 15. november 2019. Omtrent 60 instanser uttalte seg i høringsrunden angående fylkeskommunens økte ansvar på integreringsfeltet og om lovfestingen av fylkeskommunens ansvar. Flertallet av høringsinstansene var positive til hele eller deler av forslaget, og flere omtalte lovfesting som positivt for tydeliggjøringen av fylkeskommunens ansvar. Om lag 25 høringsinstanser uttalte seg om lovfestingen av fylkeskommunens ansvar for å anbefale bosetting i den enkelte kommune. Imidlertid var det mer blandende tilbakemeldinger fra høringsinstansene angående denne delen av høringsnotatet. Enkelte instanser, herunder Trøndelag fylkeskommune og Viken fylkeskommune, uttalte i sine høringsvar at formuleringer i høringsforslaget kunne være en kilde til usikkerhet om ansvarsfordelingen i anmodningsprosessen. Videre etterlyste de en ytterligere presisering av disse forholdene for å unngå uenighet om det de uttalte som «uklare ansvarsforhold». IMDi påpekte også at formuleringen, «Arbeidet skal gjøres i tråd med nasjonale føringer og i samarbeid med kommune og integreringsmyndigheten» kunne føre til en feilaktig tolkning av prosessen, som at kommunene og fylkeskommunene måtte komme til enighet om anbefaling. IMDi poengterte en slik ordning ikke ville være i overensstemmelse med etablert praksis på feltet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022a).

KS hadde også innspill i høringsrunden som gjaldt lovfestingen av fylkeskommunens rolle i bosettingen. I sitt høringsvar argumenterte de for at det ikke var behov for å lovregulere fylkeskommunens ansvar i bosettingsordningen. Med begrunnelsen om at ordningen ikke hadde vært lovfestet tidligere. I proposisjonen redegjør departementet for hvorfor oppgaven skal være lovfestet da dette har hensikt å tydeliggjøre fylkeskommunens ansvar og skal bidra til likeverdige tjenester i alle fylkeskommuner. I intervjuet med en informant fra KS (informant 2) uttrykte personen at bosettingsdelen av lovforslaget var uklar. Dette mente vedkommende at kunne ha ført til at fylkeskommunene fikk en variert oppfatning av hva som egentlige skulle være deres rolle. Da teksten var vanskelig å tolke fremgikk det ikke tydelig hva som var hensikten med tanke på fylkeskommunens bidrag i prosessen. Dette mente vedkommende førte til noen misforståelser innledningsvis, men at disse hadde blitt oppklart i samråd med departementet og IMDi.

En informant fra fylkeskommunen (med tidligere tilknytning til et av IMDis regionkontor) uttrykte også denne usikkerheten rundt hva som skulle være fylkeskommunenes nye rolle og oppgave basert på høringsnotatet og den innledende fasen.

«Hele bosettingen, først var det snakk om at hele i sin helhet skulle overføres til fylkeskommunen. Det var det som var utgangspunktet, man trodde i hvert fall at det skulle skje. Altså det betyr at den regionale fordelingen skulle foregå i fylkeskommunen» (Informant 4).

Videre uttalte informanten at det hadde vært mye diskusjon om fylkeskommunenes arbeids- og ansvarsoppgaver, både i forkant og etterkant av integreringsloven. Informanten mente at det på et tidspunkt i prosessen var lagt opp til en betydelig mer omfattende overføring av oppgaver til fylkeskommunene innenfor integrering, i tillegg ansvaret med den kommunevise fordelingen av flyktninger. Av disse oppgavene trakk informanten frem å koordinere arbeidet knyttet til sosial kontroll og tvangsekteskap og bekjempelse av vold i nære relasjoner og kjønnslemlestelse, samt oppgaven med minoritetsrådgivere. Ifølge informanten var disse oppgavene og bosettingen vurdert for fylkeskommunen, men samtlige av disse ble enten redusert i omfang eller forkastet underveis i prosessen (Informant 4).

I intervjuet delte informanten sine oppfatninger om hvorfor oppgaveoverføringen til fylkeskommunenes innenfor bosetting og anmodning ikke ble like omfattende som flere aktører forventet eller anbefalte. Informanten knyttet dette til de erfaringene personen hadde gjort seg etter å ha jobbet med saksfeltet over flere år. Vedkommende mente at det eksisterer en «organisasjonspsykologi», som fungerer som en ramme rundt prosessen og medfører at organisasjoner ikke vil tape posisjon eller miste oppgaver. Informanten mente dette hadde vært tilfelle i prosessen med regionreformen, den påfølgende integreringsloven og nedleggingen av IMDis regionkontor, og vært en av årsakene til det informanten mente var en motstand i forvaltningen mot å overføre oppgaver fra den statlige forvaltningen og til andre styringsnivåer. Videre beskrev den samme informanten den overordnede prosessen som «enveiskjørt ovenfra», og at fylkeskommunene i liten grad ble inkludert i politikktutforming.

6.5 Iverksetting

Andre del av problemstillingen omhandler hvordan integreringsloven har blitt iverksatt og hvordan samarbeidet om anmodningen med fylkeskommunene fungerer i praksis.

I intervjuene beskrev flere av informantene fra fylkeskommunene at det første året var preget av usikkerhet rundt hva deres rolle i samarbeidet var, og hvordan de skulle fylle den nye rollen. En informant (informant 3) uttalte at det hadde vært usikkerhet angående hvor mye tid de skulle sette av til kartlegging og til å innhente data før første møte med IMDi. Informanten beskrev opplevelsen fra det første året som at de ble «dyttet inn i det», og at det var lite prosess før møtene med KS og IMDi. En annen informant (informant 5) beskrev også en lignende erfaring fra det første året med anmodning etter iverksettingen av integreringsloven. Informanten uttalte at deres erfaring fra det første året var at prosessen gikk ganske fort, uten at de andre aktørene tok høyde for at det var en ny aktør med i samarbeidet med et nytt ansvar. Informanten delte at det hadde vært lite informasjon rundt rollefordelingen, og at IMDi hadde vært utydelige i å formidle forventinger og ønsker fra fylkeskommunene. Samtidig opplevde informanten denne rollefordelingen som avklart etter den første runden med anmodning.

Flere av informantene fra fylkeskommunene delte at de hadde lagt ned en større innsats i 2021 for å kartlegge kapasiteten i kommunene enn det foregående året, og mente at kunnskapsgrunnlaget de hadde akkumulert hadde gitt de et bedre forhandlingskort i anmodningsrunden i 2021 (informant 1, informant 3). Informant 3 beskrev at de hadde organisert den interne prosessen annerledes fra 2021, etter erfaringer det foregående året. Etter den første anmodningsrunden gjorde de selvstendige datainnsamling for kommunene basert på de nasjonale anmodningskriteriene, både de kvalitative og kvantitative. I denne prosessen var de i dialog med kommunene der de drøftet konkrete utfordringer, som for eksempel kommunens kapasitet til å ta imot flyktninger med spesielle behov og funksjonsnedsettelse. De hadde også drøftet hvorvidt kommunene hadde utarbeidet planer for integreringsarbeidet og om de hadde utfordringer med å sørge for praksisplasser og språkpraksis. Informanten opplevde at datainnsamlingen de foretok i forbindelse med anmodningsrunden i 2021 førte til at de fikk større gjennomslag for sine forslag i møtet med IMDi. «Og det kan jo være fordi vi hadde så grundig kartlegging så da vi argumenterte imot det de hadde foreslått så hadde vi noen konkrete argumenter å henge det på, som også var

tallfestet» (Informant 3). I sum opplevde informanten at de fikk gehør for sine forslag i møtene med IMDi, og at samarbeidsklimaet var godt slik de erfarte det.

En av informantene beskrev iverksettingen som en prosess der fylkeskommunen måtte aktivt forme og kreve sin plass i samarbeidet med de andre aktørene.

«IMDi har måttet gjennomgå en endring ved justering av sine oppgaver og å avgi oppgaver, det er jo alltid smertefullt, og fylkeskommunene har måttet lage seg dette handlingsrommet. Det er ikke bare å få en oppgave, du må på en måte albue deg inn for å vise at det ansvaret du har fått får noen konsekvenser for de andre aktørene. Og den jobben holder vi på med enda, men den jobben har vært ganske utfordrende fordi det ble ikke akkurat gitt plass til oss. De fleste var ganske overrumplet på hva dette skulle bety i praksis av samarbeidspartnere» (Informant 1).

6.5.1 Samarbeid med IMDi

Kartleggingen fra intervjuene med fylkeskommunene viser at informantene hadde blandede erfaringer fra det første året med samarbeid med IMDi etter iverksetting. En av informantene oppga at de fylkeskommunene måtte kreve plassen sin i samarbeidet. Den samme informanten beskrev at de det første året etter iverksetting hadde mottatt IMDis forslag til anmodning 4-5 dager før møtet. I tillegg opplevde fylkeskommunen at redegjørelsen for forslaget som mangelfull noe som vanskeliggjorde en felles drøfting rundt tallgrunnlaget. Informanten beskrev det første året med samarbeid om anmodningen som en enveiskommunikasjon der IMDi satte agendaen for samarbeidet, en arbeidsrelasjon som fylkeskommunen ikke var fornøyd med (Informant 1). Informant 5 hadde også lignende innvendinger om den første anmodningsprosessen. Fylkeskommunene hadde erfart at IMDi i liten grad lagde en felles ramme rundt prosessen det første året, at den første anmodningsprosessen var litt forhastet. Imidlertid mente begge informantene at IMDi hadde tilrettelagt for et bedre samarbeid det andre året, både angående prosessen rundt anmodningen, med forberedende møter og evalueringer. Men også med bedre rutiner for tidsfrister rundt behandling av forslaget til anmodning.

Informant 4 trakk frem informasjonsdelingen som en utfordring i samarbeidet med IMDi. Vedkommende beskrev det som problematisk at fylkeskommunen ikke hadde tilgang til IMDis datagrunnlag, særlig om avslutningsresultatet til introduksjonsprogrammet og over

bosettinger i kommunene. Informanten omtalte asymmetrien i informasjon som utslagsgivende for IMDis posisjons i samarbeidet.

I hovedsak delte informantene fra fylkeskommunene oppfatningen om at anbefalingen deres hadde innvirkning i utformingen av den endelige anmodningen. Intervjuene avdekket at det varierte i hvor stor grad fylkeskommunene og IMDi hadde vært uenige om fordelingen for kommunene. Informant 1 begrunnet avstanden mellom IMDis forslag og fylkeskommunenes anbefaling som til dels et resultat av ulik vektlegging av hvilke indikatorer som skal ligge til grunn for anmodningskriteriene, altså forskjellig operasjonalisering av anmodningskriteriene. Andre informanter delte erfaringer der den statistiske beregningsmodellen som IMDi legger til grunn for sine utregninger i noen tilfeller slo uheldig ut. Dette ble nevnt i tilfeller der IMDi ifølge informantene overestimerte bosettingskapasiteten til små kommuner (målt i innbyggertall), da disse hadde gode resultater på introduksjonsresultater samt høy grad av sysselsettingsandel og lav arbeidsledighet (Informant 4).

Gjennomgående svarte fylkeskommunene at de baserte sine forslag på de kvalitative anmodningskriteriene i større grad enn IMDi. Flere av informantene understrekte at situasjonen med til lave ankomster førte til utfordringer og de derfor måtte prioritere hvilke kommuner som fikk anmodning om bosetting og hvilke kommuner som måtte nedskalere som følge av en reduksjon i anmodning.

6.5.2 Samarbeid med KS

En av informantene omtalte det første året med fylkeskommunen som part i anmodningsprosessen som en krevende øvelse for alle partene involvert, også for KS som informanten mente måtte foreta en «snuoperasjon» med tanke på funksjon og rolle i samarbeidet (informant 1). Samtidig svarte den samme informanten at samarbeidet med KS som konstruktivt, og meddelte at det hadde vært lite eksplisitt uenighet. Informanten hadde et inntrykk av at KS lyktes med å gjøre individuelle vurderinger for hvert enkelt fylke, og at de tilpasset føringen etter de regionale forholdene. Generelt sett opplevde informanten KS som en «god sverddrager» for fylkeskommunens synspunkter i de videre forhandlingene med IMDi. Informanten mente at KS med dette opptrådte i henhold til intensjonen til regionreformen, å delegere mer makt til fylkene.

Informantene fra fylkeskommunene svarte gjennomgående at de stort sett var enige i fordelingen med KS. Noen av informantene viste til at de hadde separate møter med KS før det felles diskusjonsmøtet med IMDi og KS. Dette ga de mulighet til samkjøre prioriteringene før det felles møtet (Informant 3). Imidlertid hadde informantene ulike oppfatninger av KS som interesseorganisasjon for fylkeskommunene. En av informantene påpekte at KS skal representere flere hundre kommuner, og 11 fylkeskommuner. Videre mente informanten at dette påvirket maktforholdet ved at de først og fremst mente at KS talte fylkeskommunenes sak. Samtidig opplevde informanten at relasjonen med KS som konstruktiv, og at samarbeidsformen hadde falt på plass ettersom de fikk mer erfaring med den nye organiseringen (informant 1).

Kartleggingen visste også interessante funn angående informantenes refleksjoner rundt egen funksjon i samarbeidet kontra KS sin rolle. Alle informantene refererte til fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler som et viktig perspektiv som fylkeskommunene tilførte samarbeidet. Fylkeskommunenes regionale oversikt over utdannings- og arbeidsmarked utover kommunenes grenser ble vektlagt som fylkeskommunenes største bidrag inn i anmodningsprosessen. Flere av informantene påpekte at bosettingsarbeidet var et svært politisert saksfelt (informant 1 & informant 5). Likevel var det varierende i hvor stor grad fylkespolitikere la eksplisitte føringer angående fordelingen av anmodninger (informant 1 & informant 5).

6.5.3 Ny arbeidsgiver, samme rolle?

Flertallet av informantene fra fylkeskommunene hadde bakgrunn som tidligere ansatte i et av IMDis regionkontorer. Det varierte i hvor stor grad informantene hadde jobbet direkte med bosettingstematikk i IMDi. Informant 1 var en av informantene som hadde jobbet med bosetting ved regionkontoret som de tidligere var tilknyttet. Informanten fortalte at dette hadde hatt innvirkning på måten de utførte den nye oppgaven i fylkeskommunen, spesielt ved at de allerede hadde arbeidet med enkelte fra KS og IMDi med bosetting tidligere. Informanten omtalte dette som en fordel ved at vedkommende kunne ta med seg erfaringer og kontaktnettverket inn i den nye rollen. Dette mente den fylkeskommunale ansatte at hadde hatt stor innvirkning på det gode tette samarbeidet fylkeskommunen hadde hatt med KS. Samtidig mente informanten at det i noen situasjoner kunne ha en uheldig effekt at så mange av de ansatte i den nye integreringsporteføljen hadde bakgrunn fra IMDi, da det kunne føre til

at de tolket nye oppgaver i lys av gamle strukturer og rammer. Informanten mente at den store arbeidsmengden og de få ressursene fylkeskommunen hadde kunne bidra til å forsterke denne effekten (Informant 1).

Informant 5 delte også litt av de samme betraktningene om å komme fra en tidligere statlig arbeidsplass med overlappende arbeidsoppgaver inn i en ny fylkeskommunal organisasjon. Informanten beskrev det som en omstillingsfase å oversette mange av de samme arbeidsoppgavene til en ny kontekst, tilpasset den nye organiseringen. Videre hadde mangelen på bestemmelser og føringer for oppgaveutførelsen i lovteksten bidratt til å forsterke behovet for å selv forme, tilpasse og justere anmodningsoppgaven til det fylkeskommunale nivået.

At lovteksten i liten grad stiller krav til hvordan fylkeskommunene skal løse den nye oppgaven ble i intervjuene både trukket frem som positivt og negativt. Informant 3 trakk frem positive sider som at formuleringene i lovverket åpner for at fylkeskommunene kan tolke og forme rollen i stor grad selv. Samtidig påpekte informanten at mangelen på presisering også kunne føre til forskjeller i hva fylkeskommunene baserte sine anbefalinger på, noe som i ytterste konsekvens kunne føre til negative implikasjoner som at flyktninger blir bosatt i en kommune som ikke kan sørge for et likeverdig tilbud.

Flere av informantene fra fylkessektoren (informant 1 og 5) løftet frem koblingen mellom kartlegging av den enkeltes utdanning- eller yrkesbakgrunn og målrettet bosetting som et sentralt aspekt og forutsetning for å lykkes med treffsikker bosetting. Per dags dato er det IMDi som fordeler enkeltpersoner, da anmodningen som sendes til kommunene kun er på gruppenivå. I den grad det er mulig skal IMDi ta hensyn til informasjon som karriereplaner til den enkelte flyktning, men disse vurderingene gjennomføres på kommunenivå, ikke på fylkesnivå. To av informantene uavhengige av hverandre beskrev dette som et punkt for forbedring. Informant 1 problematiserte at denne delen av prosessen ikke var viet mer oppmerksomhet i regionreformen og integreringsloven. Informanten delte også synspunkter om en treffsikker bosetting i det hele tatt kan oppnås, da kartlegging av den formelle kompetansen ikke nødvendigvis gjenspeiler arbeidsevnen til den enkelte.

6.6 Ekstraordinær anmodningsrunde mars 2022

Invasjonen av Ukraina våren 2022 skapt den største humanitære katastrofen i Europa siden andre verdenskrig (IMDi, 2022a). Mer enn 4 millioner mennesker er drevet på flukt, stort sett kvinner og barn. Fra siste tilgjengelige prognose har norske kommuner blitt anmodet om å bosette 35 000 flyktninger i 2022. Det høye asylantallet fører til utfordringer i alle ledd av bosettingskjeden, fra innkvartering på asylmottak til bosetting i kommunene. Flyktninger fra Ukraina er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse, og det er gjort lovendringer i lovverket for å oppnå regjeringens målsetting om at de som er drevet på flukt skal få et godt opphold i Norge, og raskt skal få ta del i samfunnet.

18. mars sendte IMDi ut en tilleggsanmodning om bosetting til alle landets kommuner. Anmodningsprosessen kom i tillegg til den ordinære årlige anmodningen, og avvek fra etablerte rutinger i bosettingsordningen. Hele prosessen ble gjennomført på under én måned, anmodningen til kommunene ble sendt ut 18. mars (med frist til 31. mars for kommunene til å svare på anmodningen), etter at bosettingsbehovet var fastsatt 15. mars. Da situasjonen med store ankomster krevde fleksibilitet ble IMDi bedt om å forenkle prosessen av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Resultatet ble at IMDi kartla bosettingskapasiteten og ble i samråd med KS sentralt enige om hvor mange flyktninger fra Ukraina hver kommune skulle bli anmodet om å bosette (Justis- og beredskapsdepartementet). Dermed ble ikke fylkeskommunen hørt i forbindelse med bosettingsrunden.

6.6.1 Midlertidig lovgivning

Kapasitetsutfordringer gir behov for midlertidige tilpasninger i lovverket, og det har ifølge departementet vært hensiktsmessig med en midlertidig lov for å ivareta den særegne og uforutsigbare situasjonen. Lovendringene som er fremsatt i proposisjonen er midlertidige og skal oppheves senest 1. juli 2023. I høringsnotatet til den midlertidige loven ble fylkeskommunenes lovfestede rolle i bosettingsordningen vurdert. Departementet vurderte at det var hensiktsmessig å åpne for, i samråd med KS, at IMDi kunne få anledning til å avvike fra den etablerte rutinen med bosetting, herunder fylkeskommunenes oppgaver etter integreringsloven § 4 andre ledd. Integreringsloven § 4 andre ledd regulerer fylkeskommunenes lovfestede ansvar om å anbefale hvor mange flyktninger som bosettes i den enkelte kommune i anmodningsprosessen. Forslaget fra departementet ble begrunnet med at behovet for en forenkling i bosettingsprosessen i situasjonen med høye ankomster for å

sikre rask bosetting (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022b). Videre står det i høringsnotatet at departementet skal vektlegge løpende kontakt med fylkeskommunene, ved møter med hver enkelt fylkeskommune og invitasjon til ukentlige møter med regjeringens medlemmer i regi av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Høringsnotatet stadfester også at fylkeskommunene skal være en viktig samarbeidspartner i bosettingsprosessen (Justis- og beredskapsdepartementet)

6.6.2 Reaksjoner på ekskluderingen av fylkeskommunene

I høringsrunden kritiserte høringsinstanser som Viken fylkeskommune det foreslåtte unntaket fra bestemmelsene i integreringsloven. I sitt høringssvar poengterte fylkeskommunen at det i en pressende situasjon er enda viktigere enn tidligere å ikke vike fra ambisjonen i integreringspolitikken, å legge til rette for en rask overgang til utdanning og arbeidsliv for den enkelte. Videre uttrykte de at det i en vanskelig situasjon er enda viktigere å bygge videre på de systematiske erfaringene, og ikke tilside sette disse for å sikre en stabil samfunnsutvikling. Fylkeskommunen delte også en bekymring i sitt høringssvar om staten har god nok kunnskap til utdanningsnivået til flyktninger fra Ukraina, og satte spørsmålsteget ved premisset den midlertidige loven bygger på om at denne flyktninggruppe har forutsetninger for en raskere overgang til arbeid og utdanning enn andre grupper flyktninger for øvrig.

Viken fylkeskommune kommenterte også tilleggsanmodningen i mars 2022. Viken mente at prosessen kunne fått en mer kunnskapsbasert forankring uten nevneverdige forsinkelser, ved at fylkeskommunene kunne gitt innspill til den foreslåtte fordelingen med kort svarfrist. Dette mente de ville gitt anmodningen en mer kunnskapsbasert forankring da fylkeskommunen bygger sitt kunnskapsgrunnlag på datainnhenting fra aktører som KS regionalt, NAV, statsforvalteren og Husbanken (Viken fylkeskommune, 2022).

Innlandet fylkeskommune var også en av aktørene som ga sine innspill til departementet i høringsrunden. I høringssvaret sitt fremstod de svært kritiske til departementets forslag om å fravike integreringslovens § 4 andre ledd i situasjoner med høye ankomster av effektivitetshensyn. Fylkeskommunen stilte spørsmål ved departementets påstand om at fylkeskommunen var et forsinkede ledd i bosettingsprosessen, da fylkeskommunen bidrar med nødvendig innsikt i integreringsarbeidet i kommunene. Av relevante forhold fylkeskommunen oppga var eksempelvis lokalisering av tilpassede utdanningstilbud, hvordan

ivareta tilbudet om skolekyss, og oversikt over lokalt og regionalt arbeidsmarkedsbehov. Videre ønsket fylkeskommunen en klargjøring av hva departementet definerte som «høye ankomster», for å avklare ved hvilke tilfeller det vil være nødvendig å vike fra den ordinære bosettingsprosessen, da fylkeskommunens rolle er avgjørende for å sikre målsettingen om treffsikker bosetting (Innlandet fylkeskommune, 2022).

I proposisjonen til den midlertidige loven opprettholdt ikke departementet forslaget om å gjøre unntak fra fylkeskommunens ansvar etter integreringsloven § 4 andre ledd i situasjoner med høye ankomster. Fylkeskommunen skal dermed bli inkludert i anmodningsprosessen i situasjoner med høye ankomster, også i situasjoner der det er nødvendig å avvike fra den ordinære bosettingsprosessen for å sikre rask bosetting. Proposisjonen viser til svarene fylkeskommunene som avga høringsuttalelse, der alle ga uttrykk for at de ønsket å bidra i anmodningsprosessen, og at de hadde verdifulle erfaringer og betraktninger å bidra med. Ved tilsvarende behov for tilleggsanmodning vil departementet be IMDi gå i dialog med fylkeskommunene for innspill i en forenklet prosess (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022b).

I intervjuet med representanter fra AID understrekte departementet at de anså fylkeskommunenes rolle i bosettingsordningen som viktig, men fylkeskommunens innspill i anmodningsrunden med flyktninger fra Ukraina ble nedprioritert av hensyn til det akutte tidsaspektet ved situasjonen. Videre fortalte de om hvordan de hadde forsøkt å kompensere for fylkeskommunenes manglende rolle i anmodningen som hadde vært. Av kompenserende tiltak så trakk de frem tett dialog med KS, men i hvor stor grad KS hadde vært i dialog med fylkeskommunene i den aktuelle anmodningen kunne de ikke redegjøre for. Videre viste de til IMDis kjennskap fra tidligere anmodningsrunder, på tross av at de ikke lengre er representert på det regionale nivået.

7 Diskusjon

I dette kapittelet drøftes hvorvidt de tre formene for governance og flernivåstyring kan forklare hvorfor fylkeskommunen ble innlemmet i bosettingsordningen, og fikk den rådgivende funksjonen med å gi en anbefaling til IMDi. Deretter vil generelle observasjoner fra den empiriske systematiseringen oppsummeres, med presentasjon av sentrale funn. Til slutt vil endringene og fylkeskommunens rolle i praksis tolkes i lys av de teoretiske forklaringene og forventningene til funn presentert i kap. 4. Analysedel 1 vil ta for seg første del av problemstillingen, hvorfor oppgaven med å anbefale lokal bosetting ble overført til fylkeskommunene. Denne delen vil diskutere overføringen i et governance og flernivåperspektiv. Analysedel 2 vil drøfte andre del av problemstillingen, hvilken funksjon har fylkeskommunene fått i praksis.

7.1 Analysedel 1

Askim og Steen (2020) betegner bosettingsordningen under ett som en krysning av markeds- og nettverksbasert governance. Hierarkiske former for governance har vært utprøvd, men forkastet. I perioder der kommunene ikke har innfridd målkravet om bosettingen har det vært fremsatt ulike organiseringer som innebærer statlig overstyring av den kommunale selvråderetten. I 1989 anbefalte en nedsatt ekspertkomité å gi statlige myndigheter juridisk grunnlag til å overstyre kommuner som motsatte seg å bosette flyktninger. Forslaget vekket sterkt motstand av blant annet KS, og ble heller ikke opprettholdt av regjeringen. I forbindelse med debatten etter anbefalingen i 1989 uttrykte også regjeringen at en forutsetning for å oppnå en vellykket bosetting var at bosettingen fortsatt skulle være en frivillig oppgave for kommunene. I 2010 fremsatte Riksrevisjonen et forslag om å gi statsforvalterne autoritet til å instruere kommunene i bosettingen. Etter negative reaksjoner i høringsrunden fra instanser som KS, IMDi og flere kommuner ble forslaget trukket (Askim & Steen, 2020, s. 34-38).

Samarbeidsavtalen illustrerer styring gjennom en nettverksbasert tilnærming. Avtalen som er forankret i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren forplikter partene til å samarbeide om å innfri resultatmålet fastsatt av Stortinget. Den dialogbaserte samarbeidsformen skal sørge for gode samarbeids- og informasjonsrutiner mellom staten og kommunene i forbindelse med bosetting av flyktninger og med etablering og nedleggelse av plasser i asylmottak og omsorgssentre. For å lykkes med å bosette i henhold til behovet og for å sikre beredskap er staten avhengig av at kommunesektoren ser på bosetting som en ønskelig

oppgave og en forpliktelse. IMDi har en viktig rolle overfor kommunene da det er IMDi som fastsetter anmodningene, men også har innflytelse over subsidieringen. Videre har IMDi en nøkkelrolle som kunnskapsbank om bosetting ved at de samler inn statistikk, evaluerer og sitter på mye kunnskap om bosettingsforhold (Askim & Steen, 2020, s. 34-38). På denne måten har bosettingsendringen flere nettverksbaserte trekk. IMDis nøkkelrolle i informasjonsarbeidet og den inngående kunnskapen de har om prosessen synes viktig i arbeidet med å skape legitimitet og oppslutning rundt bosettingsarbeidet i kommunene.

7.1.1 Utvidelse av den nettverksbasert styring innenfor bosetting

Kommunenes selvråderett i bosettingsarbeidet er et viktig prinsipp for organiseringen og medfører at styringsnivåene er gjensidige avhengige av hverandre for å oppnå de fastlagte målene for bosetting. Anmodningsprosessen, som en del av bosettingsordningen, har til hensikt å legge til rette for et godt samarbeid med kommunesektoren og bidra til en rask og treffsikker bosetting. Basert på den tredelte inndelingen av tilnærminger til governance: marked, hierarki og nettverk, er det nærliggende å tolke den nye sammensetningen av aktører i anmodningssamarbeidet som uttrykk for en nettverksbasert tilnærming til styring.

Fylkeskommunene som ny aktør inn i anmodningsprosessen må således tolkes som utvidelse i de allerede nettverksbaserte styringsmekanismene innenfor bosetting. Knill og Tosun (2012) understreker at de tre tilnærmingene vanligvis eksisterer om hverandre i ulike deler av forvaltningen, men at én form for governance kan være dominerende for et saksområde.

De offentlige dokumentene som høringsnotatet og proposisjonen til integreringsloven vektlegger alle fylkeskommunenes kunnskap om det lokale arbeid- og utdanningsmarkedet som årsak til hvorfor fylkeskommunene skal være en part i bosettingsordningen. Dette gjenspeiler et av premissene for den nettverksbaserte tilnærmingen der aktørene er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå et felles mål. For at staten skal kunne realisere det overordnede målet om en treffsikker og rask bosetting kreves det kunnskap om det regionale arbeids- og utdanningsmarkedet. Imidlertid fremgår det ikke tydelig av det empiriske materialet fra dokumentstudiene spesifikt hvorfor fylkeskommunene som skal ha denne funksjonen, i motsetning til den tidligere organiseringen med IMDis regionkontor.

Prosesssporingen basert på dokumentene fra saksjeden viser at stortingsflertallet var en pådriver for en mer omfattende oppgaveoverføring til regionen, også innenfor integrering- og bosettingsoppgaver, enn regjeringen. Den systematiske gjennomgangen viser at avgjørelsen

om å beholde den eksisterende anmodningsstrukturen med IMDi ble tatt allerede i 2016, og orientert om til Stortinget i Meld. St. 22 (2015–2016) (Kommunal- og distriksdepartementet, 2016). På tross at ekspertutvalgets innstilling og politisk press for å overføre flere ansvarsområder til regionene ble den eksisterende anmodningsprosessen videreført med kun mindre justeringer. Fylkeskommunene skulle få delegert oppgaver, men innenfor rammen av den eksisterende organiseringen av integrering- og bosettingsfeltet. Innstillingen fra ekspertutvalget ble i liten grad fulgt, og høringsrunden viste at det var stor motstand i sentralforvaltningen til endringene ekspertutvalgets rapport anbefalte. Det er nærliggende å anta at motstand fra aktørene hadde betydning for hvorfor oppgaveoverføringen til fylkeskommunene innenfor bosetting ikke ble like omfattende som flere av informantene forventet. Motstanden mot forslagene i ekspertutvalgets rapport (som IMDis høringsvar beskrevet i kap. 6) illustrerer Christensen (1994) poeng om at organisasjonsendringer kan oppfattes som en trussel, ved at berørte parter kan risikere å tape fordeler og innflytelse ved den eksisterende strukturen. Forslaget om å desentralisere hele bosettingsoppgaven synes ikke å ha blitt reelt utredet i prosessen, da beslutningsprosessen og avgjørelsen om å videreføre den eksisterende strukturen ble lagt til grunn før ekspertutvalgets utredning.

7.1.2 Oppgaveoverføringen sett i lys av det instrumentelle perspektivet

En grunnleggende antagelse i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet er toppledelsens mål-middel-evne og evne til å rasjonelt innrettete organisasjonen for å oppnå satte mål. Av antagelsene om formålsrasjonalitet og konsekvenslogikk vil det dermed være forventet at politisk ledelse anvender organisasjonsstrukturen som et instrument for å realisere fastsatte mål. Presentasjonen av empirien taler for at formålet med endringen har vært at det regionale perspektivet for utdanning- og arbeidsmarkedet i regionen blir tatt i betraktning i anmodningsprosessen.

Selv om vektleggingen av kompetansekartlegging og kobling mot utdanning, kvalifisering og arbeid tilsynelatende er gjennomgående for fylkeskommunens nye oppgaver, så er det tilsynelatende en svakere kobling mellom organisasjonsendringen og det helt overordnede målet fra regjeringens integreringsstrategi for 2019-2022, om en rask og treffsikker bosetting. Flere av informantene løftet denne utfordringen i intervjuene, og påpekte at behovet for å koble relevant arbeidsmuligheter i regionene på individnivå fortsatt er en problemstilling som krever bedre organisering i fremtiden. Likevel må forventningen jeg baserte på det

instrumentelle perspektivet regnes som treffende. At fylkeskommunes involvering i anmodningsprosessen er et uttrykk for at politisk ledelse bruker organisasjonsstrukturen som et instrument for å oppnå fastsatte mål. Organisasjonsendringen blir dermed en konsekvens av at aktøren har et definert mål og handler nyttemaksimerende for å realisere disse.

7.1.3 Oppgaveoverføringen sett i lys av det historisk-institusjonelle perspektivet

Et grunnleggende element i det historisk-institusjonelle perspektivet er trekk og normer fra organisasjons formative år vil prege organisasjonen videre som «fødselsmerker». Teorien anser institusjoner som «arven» av de konkrete historiske prosessene som formet institusjonen i den tidlige fasen, og de konkrete politiske konfliktene som preget utviklingen av institusjonen (Thelen, 1999). Funnene fra prosesssporingen og dokumentanalysene viser etableringen av bosetting- og anmodningsprosessen tilbake til tidlig 2000-tallet.

Fremstillingen av de empiriske funnene viser at prinsippet om det kommunale selvstyre fortsatt er det strukturerende prinsippet som alle de andre ordningene er tilpasset rundt. Da kommunene ikke kan tvinges til å bosette har staten vært nødt til å styre gjennom andre mekanismer som nettverksstyring og gjennom trekk fra markedsmekanismer, som for eksempel gjennom forhandlinger og forsøk på overbevisning. IMDis og KS rolle i prosessen synes også i hovedtrekk å være uendret. Forventningen min til funn basert på det historisk institusjonelle perspektivet lød som følger, «Aktørene i bosettingsordningen vil tilpasse valg av strategier etter de etablerte normene og verdiene fra den formative fasen. Dette vil bidra til å forsterke de etablerte strukturene fra de formative årene og motvirke endring». Det empiriske materialet kan i stor grad tolkes som i overensstemmelse med denne forklaringen. KS fikk tidlig i prosessen en nøkkelrolle i bosettingsprosessen, og skulle bidra til en god dialog med kommunene og oppslutning rundt bosettingsarbeidet. Over tid så viser gjennomgangen at rollen i noen grad er blitt tilpasset underveis til å også inkludere å bidra til økt forståelse for at ankomsttallene vil fluktuere, og at tjenestetilbudet i kommunene og beredskapen derfor må kunne bygges opp og ned, noen ganger på relativt kort tid.

7.2 Analysedel 2:

Andre del av problemstillingen, hvilken funksjon har fylkeskommunene fått i praksis, må tolkes i lys av svarene fra informanter fra fylkeskommunene, KS og AID. Stort sett viser empirien at fylkeskommunene har brukt de to årene med anmodning på å forme oppgaven og utvikle den i tråd med oppdraget de har som samfunnsutvikler. Informantene trakk frem den

noe vage formuleringen i lovverket og lovens forarbeid om hvordan oppgaven skulle utføres som både noe positivt og negativt. På tross av noen utfordringer det første året, opplevde informantene samarbeidsformen som konstruktiv og de mente at de hadde innflytelse over den faktiske fordelingen av flyktninger i kommunene.

Våren 2022 ble det gjennomført en ekstraordinær anmodning i forbindelse med krigen i Ukraina. Anmodningsprosessen ble gjennomført på svært kort tid, uten innspill fra fylkeskommunene. Da situasjonen med store ankomster krevde raskere og enklere løsninger ble IMDi bedt om å forenkle prosessen av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Resultatet ble at IMDi kartla bosettingskapasiteten og ble i samråd med KS sentralt enige om hvor mange flyktninger fra Ukraina hver kommune skulle bli anmodet om å bosette (Justis- og beredskapsdepartementet). I tillegg ble det fremmet forslag om midlertidig lovgivning der departementet vurderte at det var hensiktsmessig å åpne for, i samråd med KS, at IMDi kunne få anledning til å avvike fra den etablerte rutinen med bosetting, herunder fylkeskommunenes oppgaver etter integreringsloven § 4 andre ledd.

7.2.2 Praktisk gjennomføring i lys av det instrumentelle perspektivet

Tidligere i oppgaven utledet jeg en forventning om oppgaveoverføringen i praksis basert teorien om negativ feedback. Forventningen til funnet lød som følger, «Fylkeskommunenes nye rolle i anmodningsprosessen er et uttrykk for selvregulerende justeringer for å kompensere for endringer i de ytre omgivelsene med formålet om å sikre et stabilt utfall av prosessen». Dersom en tolker «stabilt utfall av prosessen» som en videreføring av den etablerte praksisen i bosettingsordningen der IMDi fortsatt har det overordnede ansvaret, så kan man argumentere for at denne selvforsterkende mekanismen er tilstedeværende i caset. De inkrementelle justeringene til organiseringen fra regionkontor under direktoratet og til fylkeskommunene vil i tråd med denne tolkningen kun være en kalkulert omstilling for å kompensere for et behov i samfunnet om forventninger til styring. Regionreformen og presset for desentralisering av oppgaver kan tolkes som et slikt behov, samtidig som utførelsen av anmodningsprosessen i grove trekk er status quo. Samtidig oppga informantene at de erfarte at ble hørt i anmodningsprosessen og at deres perspektiver har utslag for den faktiske fordelingen.

Den underliggende mekanismen i feedback-prosessen tilsier at organisasjonsendring vil skje dersom organiseringen ikke lenger tjener behovet i samfunnet. Som følge av invasjonen av

Ukraina og de høye ankomstene viste begrunnelsen fra intervjuene fra AID og dokumentene at det var et kritisk behov for rask anmodning. Flere fylkeskommuner var svært kritiske til gjennomføringen av anmodningen, og argumenterte for at det i en utfordrende situasjon er desto viktigere å holde på de ordinære rutinene for å innfri ambisjonene i integreringspolitikken, å legge til rette for en rask overgang til utdanning og arbeidsliv for den enkelte. Videre uttrykte enkelte høringsinstanser at det i en vanskelig situasjon er enda viktigere å bygge videre på de systematiske erfaringene, og ikke tilsidesette disse for å sikre en stabil samfunnsutvikling. Flere poengterte også at å involvere fylkeskommunene i prosessen ikke nødvendigvis hadde forsinket bosettingen. På den ene siden kan utelatelsen av fylkeskommunen i denne anmodningen som en endring i tråd med det tesen om negative-feedback, som følge av det politisk krav om å forenkle prosessen.

Erfaringene fra den ekstraordinære bosettingen våren 2022, og forslaget om den midlertidige lovgivningen viser at ved det vanlige hendelsesforløpet blir fylkeskommunen innspill vurdert, mens i akutte kriser prioriterer sentraladministrasjonen kortest mulige ledd mellom IMDi og bosettingen. Selv om det ble gjort kompenserende tiltak, som at IMDi tok tidligere innspill fra fylkeskommunene med i den aktuelle bosettingen, illustrerer situasjonen en vurdering rundt viktigheten av fylkeskommunens rolle i praktisk bosetting.

7.2.3 Praktisk gjennomføring i lys av det historisk-institusjonelle perspektivet

Den empiriske kartleggingen inneholder interessante funn som tolkes i lys av teorien om stivhengighet. To av informantene beskrev det som en omstillingsfase å nå jobbe med bosetting i en fylkeskommunal kontekst, da de hadde yrkesbakgrunn fra IMDi. En av representantene fra fylkeskommunen uttalte at det kunne ha en uheldig effekt at så mange av de ansatte i den nye integreringsporteføljen hadde bakgrunn fra IMDi, da det kunne føre til at de tolket nye oppgaver i lys av gamle strukturer og rammer. Dette kan tolkes som et uttrykk for stivhengighet. I det historisk-institusjonelle perspektivet forventes det at aktører i bosettingsordningen som har hatt en fordel av en etablert «sti» fra de formative årene vil forsøke å opprettholde denne maktstrukturen og forsøke å motvirke endringer. I anmodningen vil det derfor være forventet at IMDi vil forsøke å opprettholde egen posisjon i ordningen, og derfor motvirke endring. I den praktiske gjennomføringen ved de to anmodningsrundene viser informantenes erfaringer at de stort sett opplever IMDi som lydøre. En informant opplevde at IMDi ikke i tilstrekkelig grad delte informasjonsgrunnlaget som de fattet anmodning basert

på. Noe informanten opplevde som et informasjonsfortrinn og av betydning for den dialogbaserte samstyringen. Baserte på teorien om maktstruktur kan å tilbakeholde informasjon være et tegn på forsøk på å motvirke endring, ved at det vanskeliggjør den nettverksbaserte tilnærmingen til styring gjennom dialog.

8 Konklusjon

I denne masteroppgaven har jeg studert oppgaveoverføringen av den regionale rådgivende funksjonen fra IMDis regionkontor og til fylkeskommunene. Organisasjonsendringen er analysert fra et governance perspektiv som uttrykk for ulike styringsmekanismer i et flernivåsystem. Ansvar- og oppgaveendringen er også analysert ved hjelp av det instrumentelle perspektivet og det historisk-institusjonelle perspektivet. Problemstillingen reiser to spørsmål for analysen,

1. Hvorfor ble oppgaven med å anbefale lokal bosetting overført til fylkeskommunen?
2. Og hvilken funksjon har fylkeskommunene fått i praksis?

Funnene viser at det i forbindelse med regionreformen har oppstått et krav om overføring av mer oppgaver og ansvar til fylkeskommunene. Aktørene i samarbeidet opplever at fylkeskommunene rolle i samarbeidet er i tråd med hensikten i integreringsloven, å bidra til treffsikker bosetting med kunnskap om arbeids- og utdanningsmuligheter.

Oppgaveoverføringen er en utvidelse av de nettverksbaserte styringsmekanismene som allerede er å finne i bosettingsordningen. Dette er knyttet det sentrale prinsippet om kommunenes selvråderett, som de andre styringsmekanismene må organiseres rundt.

Fylkeskommunenes funksjon i praksis beskrives som i hovedsak i tråd med intensjonen i lovverket og lovens forarbeidet. Fylkeskommunene opplever i stor grad at anbefalingene deres blir tatt hensyn til og at de har innvirkning på den endelige fordelingen. Den akutte krisen i Ukraina og den ekstraordinære bosettingen som fulgte satte ordningen på prøve. Funnene viser at i en krevende situasjon er lett å nedprioritere fylkeskommunene i anmodningsprosessen, og hente inn råd gjennom andre kanaler.

Litteraturliste

- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse : en praksisorientert metode* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Askim, J. & Steen, A. (2020). Trading Refugees: The Governance of Refugee Settlement in a Decentralized Welfare State. *Scandinavian political studies*, 43, 24-45.
<https://doi.org/10.1111/1467-9477.12158>
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (2002). Positive And Negative Feedbacks in Politics. I *Policy Dynamics*. Chicago. IL: University of Chicago Press.
<https://fbaum.unc.edu/books/dynamics/ch1.pdf>
- Beach, D. & Pedersen, R. B. (2013). *Process-tracing methods : foundations and guidelines*. The University of Michigan Press.
- Bennett, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. I D. Collier & H. E. Brady (Red.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Bd. 2). Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D. & de Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest groups & advocacy*, 3(2), 174-187.
<https://doi.org/10.1057/iga.2014.11>
- Brochmann, G., Hagelund, A., Borevi, K., Jønsson, H. V. & Petersen, K. (2010). *Velferdens grenser : innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Universitetsforl.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th. utg.). Oxford University Press.
- Christensen, T. (1994). *Politisk Styling og faglig uavhengighet: reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. TANO.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægveid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Friberg, J. H. & Lund, M. (2006). Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger. *Fafo-rapport*, 544, 146.
- Gerring, J. (2017). Qualitative Methods. *Annual Review of Political Science*, 20(1), 15-36.
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-092415-024158>
- Goldsmith, M. J. & Page, E. C. (2010). *Changing government relations in Europe : from localism to intergovernmentalism* (Bd. 67). Routledge.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg. utg.). Fagbokforl.

- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Halperin, S. & Heath, O. (2020). *Political research : methods and practical skills* (3rd edition. utg.). Oxford University Press,. Politics trove
<https://doi.org/10.1093/hepl/9780198820628.001.0001>
- IMDi. (2022a). Om bosetting av ukrainske flyktninger.
<https://www.imdi.no/ukraina/informasjon-til-kommunene-om-bosetting-av-ukrainske-flyktninger/>
- IMDi. (2022b). *Oppmodning om busetting for 2022*. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingsprosessen/imdis-anmodning/>
- IMDi. (Bosetting). 2022. <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/>
- King, G., Keohane, R. O. & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton University Press.
- Klijn, E.-H. & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as network management. I S. E. & J. Torfing (Red.), *Theories of democratic network governance* (s. 199-214). Springer.
- Knill, C. & Tosun, J. (2012). *Public policy : a new introduction*. Palgrave Macmillian.
- Leech, B. L., Baumgartner, F., R, Berry, J., M, Hojnacki, M. & Kimball, D., C. (2013). Lessons from the “Lobbying and Policy Change” Project. I *Interview Research in Political Science* (s. 209-225). Cornell University Press.
<https://doi.org/10.7591/j.ctt1xx5wg.16>
- Lowndes, V. & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter : the new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan,.
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Unipub.
- Proba. (2021). *Evaluering av samarbeidsavtalen og Nasjonalt utvalg*
En formalisert samarbeidsstruktur mellom stat og kommune på mottaks- og bosettingsfeltet. Proba samfunnsanalyse.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring : governance på norsk* (2. utg. utg.). Fagbokforl.
- Selznick, P. (1984). *Leadership in administration : a sociological interpretation*. University of California Press.
- Steinmo, S., Thelen, K. A. & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.

- Thelen, K. (1999). HISTORICAL INSTITUTIONALISM IN COMPARATIVE POLITICS. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>
- Thoenig, J.-C. (2012). *Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness*. SAGE Publications Ltd.
- Toonen, T. A. J. (2010). Multi-level governance and intergovernmental relations: integrating the theoretical perspectives. I E. Ongaro, M. Andrew, M. Holzer & E. Wayenberg (Red.), *Governance and intergovernmental relations in the European Union and the United States : theoretical perspectives* (s. 29-50). Edward Elgar.
- Wayenberg, E. & Kuhlmann, S. (2017). Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective. I (s. 841-863). London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_44

Lovtekster

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022a). *Prop. 89 L (2019–2020)*

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c292a78648754b4ea902ddcf9559fcef/no/pdfs/prp201920200089000dddpdfs.pdf>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022b). *Prop. 107 L (2021–2022)*

Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

Foreløpig utgave.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3caa95680fe5427085c194ca6be498e1/no/pdfs/prp202120220107000dddpdfs.pdf>

Kunnskapsdepartementet. (2021). *Forskrift til integreringsloven (integreringsforskriften).*

https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-15-2912#KAPITTEL_10

Regjeringen. (2019). Integrering gjennom kunnskap, Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/710bc325b9fb4b85b29d0c01b6b6d8f1/regjeringens-integreringsstrategi-20192022.pdf>

Regjeringen. (2022a). *Mandat for Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7ea2dcd68f564a8b8aa38f59036d280a/mandat-for-nasjonalt-utvalg-for-mottak-og-bosetting.pdf>

Regjeringen. (2022b). *Samarbeidsavtale om mottak og bosetting av flyktninger*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeidsavtale-om-mottak-og-bosetting-av-flyktninger/id2902740/>

Stortingsmeldinger

Distriktsdepartementet, K.-o. (2018). *Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2000). *NOU 2000: 22*

Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-22/id143239/>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2016). Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver.

<https://doi.org/https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

Høringssvar

Innlandet fylkeskommune. (2022). Høringssvar fra Innlandet fylkeskommune.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-midlertidige-endringer-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-med-rett-til-midlertidig-kollektiv-beskyttelse/id2907456/?uid=aa96f263-0257-48ee-88e1-a911bfc8b7f5>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2018). *Svar på høring - Regionreformen:*

Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-rapport-fra-ekspertutvalget-som-har-vurdert-nye-oppgaver-til-fylkeskommunene/id2589218/?uid=6f273ac9-f11d-4df7-9063-0f6d51bd4c9b>

Justis- og beredskapsdepartementet. *Høring – midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina med rett til midlertidig kollektiv beskyttelse*.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/205bf5baebac4795986c24ac799e06b2/horingsnotat-midlertidige-endringer-i-lovverket-som-folge-av-ankomst-av-fordrevne-fra-ukraina-med-rett-til-midlertidig-kollektiv-beskyttelse.pdf>

Viken fylkeskommune. (2022). Vikens innspill til høringsnotat om midlertidige endringer i Integreringsloven

https://www.regjeringen.no/contentassets/e4e2c2994115408e962c121948b151e2/fylkeskommune/viken-fylkeskommune.pdf?uid=Viken_fylkeskommune

Intervjuguide

Tusen takk for at du har tatt deg tid til å stille til intervju og kan bidra til forskningsarbeidet.. Som det står nevnt i samtykkeskjemaet står du fritt til å trekke deg og avslutte intervjuet dersom du skulle ønske det, på hvilket som helst tidspunkt underveis i intervjuet, du kan også unnlate å svare på spørsmål. Som opplyst i samtykkeskjemaet blir dette intervjuet tatt opp for å senere kunne transkriberes. Dersom jeg bruker direkte sitater fra dette intervjuet, vil du få mulighet til å godkjenne sitatet. Den endelige oppgaven kan du få tilsendt når den er ferdigstilt hvis det skulle være ønskelig.

Prosjektet mitt omhandler overføringen av oppgaver til regionene innenfor bosetting. Hensikten med dette intervjuet er å få innsikt i hvordan dere har opplevd prosessen fra bakgrunn for endringen, til implementering og til hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Du stiller som intervjuobjekt som representant for din organisasjon, og jeg vil derfor tolke svarene dine i lys av ditt arbeidssted.

Først vil jeg spørre deg om din bakgrunn i departementet, før jeg vil gå videre til forarbeidet til loven, forhandlinger mellom aktørene, bakgrunnen for oppgaveoverføringen. Så vil jeg gå videre til å spørre litt om implementeringen, før oppgave- og ansvarsklargjøring.

Til slutt vil jeg åpne for at du kan få ordet fritt, og legge til noe dersom du føler at det er noe relevant som jeg ikke har tatt med.

Bakgrunn:

1. Hvor lenge har du jobbet AID?
2. Hvilke departement har du vært tilknyttet tidligere?
3. Hvilken tilknytning har du til bosetting?

Forarbeidene til integreringsloven:

Allerede i 2016 ble det fastlagt i en stortingsmelding at det overordnede ansvaret for bosetting burde være sentralisert hos én aktør, IMDi og at delegering til fylkeskommunene skulle skje innenfor rammene av det etablerte samarbeidet. Senere ble IMDis regionskontor lagt ned i forbindelse med integreringsloven, og mange av disse oppgavene lagt til fylkeskommunene.

4. Ble det noen gang vurdert å overføre hele bosettingsoppgaven til fylkeskommunene, da mange av IMDi's oppgaver likevel ble overført til fylkeskommunene?

I ekspertutvalgets rapport anbefalte utvalget at bosettingsoppgaven skulle overføres til fylkeskommunene, der at fylkeskommunene skulle inngå i et samarbeid med staten om den regionale fordelingen av flyktninger, samt dialog med og oppfølging av kommunene. Utvalget vurderte videre at som en konsekvens av oppgaveoverføringen, var det ikke lenger var behov for et eget direktorat på integreringsfeltet.

Da integreringsloven kom ble fylkeskommunene kun delegert en rådgivende oppgave, med å levere en anbefaling om intern bosetting.

5. Hvilke vurderinger gjorde departementet av anbefalingen til Hagen-utvalget, angående å legge ned IMDi og overføre bosettingsoppgaven i sin helhet til fylkeskommunene?
 - a) Fikk dere noen andre faglige innspill som gjorde at oppgaveoverføringen ble redusert?
6. Hvilken effekt tror du fylkeskommunene som rådgivende organ har på bosettingen som ikke kunne oppnås med IMDi's regionskontor?

Forhandling mellom aktører:

7. Opplevde du at dere var stort sett var enige, eller uenige med IMDi angående å involvere fylkeskommunene i samarbeidet?
8. Opplevde dere politisk eller administrativ motstand mot å overføre hele bosettingsoppgaven i sin helhet til fylkeskommunene?
 - a) Dersom det var motstand, hva var bakgrunnen for denne?

Faglig bakgrunn for oppgaveoverføringen:

I Hagen-utvalget sin rapport står det nevnt i tillegg til kjennskap til det lokale arbeids- og utdanningsmarkedet at integreringsarbeidet (inkludert bosetting) burde legges under lokale og regionale folkevalgte organer for å bidra til å øke legitimiteten til integreringsarbeidet.

9. Ble det i utformingen av høringsnotatet drøftet legitimitet- aspektet ved å delegere bosettingsoppgaven til regionale folkevalgte organer?

10. Ble det i utformingen av høringsnotatet drøftet problemstillingen rundt å flytte ansvaret ut av direktoratet og til regionene, og hva det kunne innebære for avveining mellom regional politisk styring vs. faglig uavhengighet?
- a) Hvilke andre argumenter enn faglig uavhengighet vurderte dere for hvorfor oppgaven i sin helhet ikke ble overført fra direktoratet?

Ansvar- og oppgaveklargjøring:

11. Fikk dere tilbakemelding fra noen av høringsinstansene angående usikkerhet om hvem som skulle ha det siste ordet i den nye organiseringen av bosettingssamarbeidet?
12. Fikk dere tilbakemelding fra noen av høringsinstansene angående usikkerhet angående hva fylkeskommunene skulle bidra med inn i dette samarbeidet?
13. Fikk dere tilbakemeldinger fra noen av aktørene angående hvor stor vekt fylkeskommunenes anbefalinger skulle vektlegges i den endelige anmodningen?
14. Hadde fylkeskommunene selv noen innvendinger angående hvordan oppgaven skulle løses, samarbeidsformen med IMDi og KS osv.?
15. Hypotetisk spørsmål, men tror du at en tilsvarende bosettingsstrukturen med IMDi som siste instans, KS og fylkeskommunen som rådgivende hadde blitt etablert i dag dersom den ikke allerede eksisterte?

UKRAINA:

I mars ble det sendt ut en anmodning om ekstraordinær bosetting som følge av det store antallet flyktningsankomster fra Ukraina. 18. mars ble det sendt ut en anmodning til norske kommuner, og hele anmodningsprosessen tok under én måned. I denne prosessen ble det bestemt å ikke innhente fylkeskommunenes anbefalinger.

- a) Kan du fortelle litt hvordan dere landet på denne avgjørelsen om å ikke inkludere fylkeskommunene i anmodningsprosessen?
- b) Fikk dere noen reaksjoner fra fylkeskommuner (eller andre aktører) på denne avgjørelsen?

- c) Har dere gjort andre grep for å kompensere for at fylkeskommunene ikke fikk ta del i prosessen, og for å sikre regional innflytelse over den regionale anmodning?

Til slutt har jeg noen påstander, som er basert på forskjellige teoretiske forventinger til institusjonell endring. De to påstandene er ytterpunkter, men som jeg gjerne vil høre dine drøftinger rundt:

For å oppnå en mer treffsikker bosetting var det nødvendig å inkludere regionene i bosettingssamarbeidet på bakgrunn av deres kunnskap om kommunalt arbeidsmarked og utdanningsmuligheter. Regionenes anbefaling er reflektert i den faktiske bosettingen.

Regionenes nye rolle innenfor bosetting var et resultat av at regionreformen måtte fylles med innhold. Og resultatet har blitt at regionenes anbefaling kun er av symbolsk betydning

Til slutt, er det noe jeg ikke har spurt om som det er viktig å belyse, eller som du vil tilføye?

Dersom jeg senere i skriveprosessen har ytterligere spørsmål, kan jeg da ta kontakt?

Takk for din deltakelse.

Intervjuguide

Mitt navn er Hedda Kyrkjerud, og jeg er masterstudent på institutt for statsvitenskap på Universitetet i Oslo. Tusen takk for at du har tatt deg tid til å stille til intervju og kan bidra til forskningsarbeidet. Det er veldig verdifullt for meg å få innblikk i deres erfaringer med integreringsloven fra departementets perspektiv. Intervjuet er estimert til å ta omtrent én halvtime. Som det står nevnt i samtykkeskjemaet står du fritt til å trekke deg og avslutte intervjuet dersom du skulle ønske det, på hvilket som helst tidspunkt underveis i intervjuet, du kan også unnlate å svare på spørsmål. Som opplyst i samtykkeskjemaet blir dette intervjuet tatt opp for å senere kunne transkriberes. Opptaket vil bli oppbevart i henhold til regler for personvern. Dersom jeg bruker direkte sitater fra dette intervjuet, vil du få mulighet til å godkjenne sitatet. Den endelige oppgaven kan du få tilsendt når den er ferdigstilt hvis det skulle være ønskelig.

Prosjektet mitt omhandler overføringen av oppgaver til regionene innenfor bosetting. Hensikten med dette intervjuet er å få innsikt i bakgrunnen for endringen, til implementering og til hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Du stiller som intervjuobjekt som representant for ekspertutvalget, og jeg vil derfor tolke svarene dine i lys av dette.

Til slutt vil jeg åpne for at du kan få ordet fritt, og legge til noe dersom du føler at det er noe relevant som jeg ikke har tatt med.

Du ledet jo ekspertutvalget som fikk i mandat av stortingsflertallet å utrede hvilke oppgaver som kunne overføres til de nye fylkeskommunene som et ledd i regionreformen. Hensikten var å blant annet å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. I rapporten konkluderte dere blant annet med at bosetting av flyktninger var en arbeidsoppgave som var egnet til å overføre til fylkeskommunene. Fylkeskommunene skulle da i samarbeid med staten avgjøre den regionale fordelingen av flyktninger, og ha ansvaret for oppfølgingen og dialogen med kommunene. Som et resultat av at flere integreringsoppgaver ble overført fra IMDi og til det regionale nivået vurderte da utvalget at det ikke lenger var behov for et eget direktorat på integreringsfeltet

Arbeidet med rapporten:

1. Kan du først fortelle litt om arbeidsprosessen rundt rapporten?
 - a) Hvordan gikk dere frem i drøftingene rundt bosetting og fylkeskommunene?
2. Kan du fortelle om prosessen med informasjonsinnhenting til rapporten?
3. Kan du fortelle litt om hvilke argumenter dere vektla i anbefalingen om å overføre bosettingsansvaret til fylkeskommunene?

Bosetting i integreringsloven:

Da integreringsloven kom ble fylkeskommunene kun delegert en rådgivende oppgave, med å levere en anbefaling om intern bosetting

4. Opplever du at utvalget anbefaling innenfor bosetting ble ilagt vekt i oppgaveoverføringen til fylkeskommunene?
 - a) Hvorfor/hvorfor ikke?
5. Hvilke argumenter for å gi fylkeskommunene en anbefalende rolle i bosettingsarbeidet opplevde du at regjeringen vektla?
 - a) Samsvarte disse argumentene med argumentene fra ekspertutvalget?
 - b) Hva tror du dette skyldes?
6. Integreringsloven fulgte bare delvis opp anbefalingen fra ekspertutvalget, og ga kun fylkeskommunene en rådgivende rolle i bosettingssamarbeidet med IMDi og KS. Og videreførte praksisen der IMDi fortsatt har det siste ordet i den regionale fordelingen. Hva tror du var årsaken til at ikke oppgaven i sin helhet ble overført til fylkeskommunene?
7. I rapporten står det oppsummert at fylkeskommunene at som en av to utfordringer i det nasjonale styringssystemet, så sliter forvaltningen med at vekst og spesialisering i den statlige forvaltningen har skapt en sektorisert stat. Nedleggelsen av blant annet IMDi og overføringen av de tilhørende oppgavene til fylkeskommunene skulle bøte på

denne utfordringen.

Hva tror du er årsaken til at denne anbefalingen fra utvalget ikke ble fulgt?

- a) Tror du problemforståelsen til regjeringen og ekspertutvalget ikke samsvarte angående vekst og spesialisering som en utfordring i forvaltningen?
 - b) Tror du eventuell motstand fra aktører i bosettingssamarbeidet kan ha hatt innvirkning og begrenset oppgaveoverføringen?
 - c) Tror du motstand mot å legge bosettingen under regional politisk styring kan ha hatt innvirkning på hvorfor ikke oppgaven med bosetting i sin helhet ble overført?
8. Tror du det endelige resultatet av regionreformen har hatt innvirkning på hvorfor ikke bosettingsoppgaven i sin helhet ble overført til regionene?
- a) Hvorfor/ hvorfor ikke?

Til slutt har jeg noen påstander, som er basert på forskjellige teoretiske forventinger til institusjonell endring. De to påstandene er ytterpunkter, men som jeg gjerne vil høre dine drøftinger rundt:

For å oppnå en mer treffsikker bosetting var det nødvendig å inkludere regionene i bosettingssamarbeidet på bakgrunn av deres kunnskap om kommunalt arbeidsmarked og utdanningsmuligheter.

Regionenes nye rolle innenfor bosetting var et resultat av at regionreformen måtte fylles med innhold.

Til slutt, er det noe jeg ikke har spurt om som det er viktig å belyse, eller som du vil tilføye?

Dersom jeg senere i skriveprosessen har ytterligere spørsmål, kan jeg da ta kontakt?

Takk for din deltakelse.

Intervjuguide fylkeskommunen/KS

Mitt navn er Hedda Kyrkjerud, og jeg er masterstudent på institutt for statsvitenskap på Universitetet i Oslo. Tusen takk for at du har tatt deg tid til å stille til intervju og kan bidra til forskningsarbeidet. Det er veldig verdifullt for meg å få innblikk i deres erfaringer med bosetting i Vestland. Intervjuet er estimert til å ta omtrent én time. Som det står nevnt i samtykkeskjemaet står du fritt til å trekke deg og avslutte intervjuet dersom du skulle ønske det, på hvilket som helst tidspunkt underveis i intervjuet, du kan også unnlate å svare på spørsmål. Som opplyst i samtykkeskjemaet blir dette intervjuet tatt opp for å senere kunne transkriberes. Opptaket vil bli oppbevart i henhold til regler for personvern og anonymitet, du vil også bli anonymisert i det transkriberte intervjuet, og selvfølgelig i den endelige oppgaven. Dersom jeg bruker direkte sitater fra dette intervjuet, vil du få mulighet til å godkjenne sitatet. Den endelige oppgaven kan du få tilsendt når den er ferdigstilt hvis det skulle være ønskelig.

Prosjektet mitt omhandler overføringen av oppgaver til regionene innenfor bosetting. Hensikten med dette intervjuet er å få innsikt i hvordan dere har opplevd prosessen fra bakgrunn for endringen, til implementering og til hvordan samarbeidet fungerer i praksis. Du stiller som intervjuobjekt som representant for din organisasjon, og jeg vil derfor tolke svarene dine i lys av ditt arbeidssted.

Først vil jeg spørre deg om bakgrunn for oppgaveoverføringen, deretter overordnet prosess og implementering, internt forarbeid og forhandlinger mellom aktører. Til slutt vil jeg åpne for at du kan få ordet fritt, og legge til noe dersom du føler at det er noe relevant som jeg ikke har tatt med.

Struktur for intervju:

- Bakgrunn for oppgaveoverføringen,
- Overordnet prosess og implementering
- Internt forarbeid
- Forhandlinger mellom hovedaktørene

Bakgrunn:

1. Kan du først fortelle kort om stillingen din i knyttet til bosetting i Agder fylkeskommune?
 - a) Hvor lenge har du jobbet med bosetting i Agder?
 - b) Hva er dine arbeidsoppgaver vedrørende bosetting?
 - c) Hvordan er saksfeltet bosetting er organisert i Agder
Mtp. Andre nærliggende oppgaver som kompetansekartlegging i kommunene, samarbeid med etater som NAV, samhandling med kommunene osv.

Organisering:

2. Har dere måtte gjøre organisatoriske endringer som følge av at dere fikk denne nye oppgaven med å anbefale intern bosetting?
 - a) Fysiske strukturer/nye ansettelser/endringer i organisasjonsstruktur
3. I høringssvaret fra Aust-Agder og Vest-Agder fylkeskommune så poengtere dere at antallet stillinger som ble overført fra IMDi til fylkeskommunene ikke var tilstrekkelig til å ivareta de oppgavene som ble overført. Opplever dere nå som oppgavene er overført at dere har fått tilstrekkelige økonomiske midler til å gjennomføre denne nye oppgaven med bosetting?
4. Hvordan har dere opplevd at den generelle implementeringen med fylkeskommunene som ny aktør innenfor bosetting har foregått?
 - a) Har dere gjort endringer vedrørende intern organisering etter 2020?
5. Opplever du at dere er bedre rusta til å utføre den nye oppgaven med å anbefale bosetting nå som Aust- og Vest-Agder er slått sammen?
 - a) Hvorfor, hvorfor ikke?

Bakgrunn for overføring av oppgaver:

Nå vil jeg stille deg spørsmål vedrørende bakgrunnen for overføringen:

Stortinget har vedtatt at fylkeskommunene skal få økt ansvar på integreringsfeltet. Med integreringsloven har dere fått lovfestet sentrale integreringsoppgaver som tidligere har blitt overført til fylkeskommunene fra IMDis regionskontor. Som blant annet innenfor bekjempelse av negativ sosial kontroll, veiledning og kompetanseheving av kommunene i

kvalifiseringsarbeid, kompetansekartlegging mm. Fra 2020 var 30 av 70 årsverk fra IMDi regionskontor overført til fylkeskommunene. I tillegg fikk dere delegert nye oppgaver innenfor integrering som å vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes internt i hver enkelt underliggende kommune.

6. Hvilke forventinger hadde dere innledningsvis, basert på høringsnotatet, til hvordan samarbeidet med bosettingen skulle foregå?
 - a. Angående å utforme en anbefaling for intern bosetting, hva tenkte dere om at fylkeskommune skulle ha denne oppgaven.
 - b. Statlig begrunnelse for overføring av oppgaver var «kjennskap til det lokale utdanning- og arbeidsmarkedet», er dere enige i dette?
 - c. Tenker dere at det er andre alternative begrunnelser for hvorfor dere fikk denne oppgaven?

7. Formålet med endringen i bosettingsordningen, som stod i høringsnotatet var treffsikker bosetting, «at nyankomne bosettes i kommuner med relevant tilbud om kvalifisering, utdanning og arbeid.» Fylkeskommunen skulle bidra med dette ved å kompetansekartlegge og vurdere kapasitet i kommunene. Vurderer dere at problemforståelsen var i tråd med løsningen, å inkludere fylkeskommunene i prosessen med intern bosetting?

I høringssvaret etterlyste noen fylkeskommuner en ytterligere presisering av ansvarsforholdet mellom aktørene på feltet for å unngå eventuell uenighet og uklar ansvarsfordeling.

8. Opplevde dere uklarhet i den innledende prosessen ansvarsforholdet mellom aktørene? Hvilken forventning hadde dere da angående hva deres rolle skulle innebære opp mot aktørene IMDi og KS?

I høringsnotatet stod det at «Fylkeskommunen skal ta utgangspunkt i anmodningstall fra Nasjonalt utvalg, og anbefalingen skal baseres på nasjonale føringer, herunder bosettingskriterier» videre stod det at «Fylkeskommunens anbefaling skal tillegges stor vekt ved anmodning om bosetting i den enkelte kommune.»

9. Opplever du at deres rolle har blitt endret underveis?

a) Omfang, ansvarsforhold, samarbeid mellom involverte aktører osv.

10. Har du inntrykk av at det har vært en endring underveis i hvor stor innflytelse fylkeskommunene skal ha i bosettingssamarbeidet (vurdert opp mot IMDi og KS)?

a) Hvis ja, hva tror du dette kan skyldes?

Prosess overordnet:

Jeg har funnet lite skriftlig informasjon om hvordan den overordnede prosessen med bosetting gjennomføres. Jeg må derfor stille deg noen spørsmål for å klargjøre hvordan blant annet årshjulet ser ut.

11. Kan du fortelle om hvordan årshjulet ser ut for dere i Agder?

a) Når får dere informasjon fra IMDi om hvor mange dere skal bosette internt i Agder?

b) Når gjennomfører dere møter med IMDi/KS? Hvilke aktører deltar på disse møtene?

c) Når leverer dere deres anbefaling om intern bosetting til IMDi?

12. Hvordan fungerer etterarbeidet etter møtet med IMDi/KS?

Internt forarbeid:

Så har jeg noen spørsmål om hvordan dere arbeider i forkant av møtet, og generelt om hvordan dere utformer anbefalingen:

- a) Hvordan jobber dere internt før møtene med IMDi og KS?
 - a) Hvilke aktører samarbeider dere med vedrørende innsamling av kvalitative data, (NAV, kommunene, osv.)
- b) Får dere et forslag fra IMDi i forkant av møtet, under møtet, har dere selv utformet et utkast til bosetting før møtet?
- c) Kontakt med kommunene, får dere direkte henvendelser fra kommunene angående hvilke grupper de mener de har kapasitet/kompetanse til å bosette f.eks.?
- d) Hvordan kartlegger dere arbeidsmarked og utdanningstilbud i kommunene?
- e) Når dere tar utgangspunkt i «nasjonale føringer», mottar dere disse fra departementet?
- f) Er disse «nasjonale føringene» basert på andre kriterier enn anmodningskriterier?

Forhandlinger mellom aktører:

1. Er dere generelt sett enige/uenige i inndelingen om intern bosetting?
2. Dersom det er uenighet, hva bunner denne i?
Feil nasjonale føringer, forskjellig vektning av anmodningskriteriene (kvalitative vs. kvantitative anmodningskriterier), ikke samsvar mellom regionenes vurdering og IMDis kriterier osv.
3. Hvordan løser dere potensiell uenighet?
4. Hvordan vurderer du at dere får gjennomslag ved potensiell uenighet?
5. Opplever du at det er uenighet med dere og KS angående bosetting?
6. Opplever du at fylkeskommunene har fått styrket posisjon opp mot IMDi når dere nå er to representanter for kommune- og fylkessektoren i bosettingsordningen?

Overordnet vurdering av deres innvirkning og gjennomslag:

Tror dere at fordelingen ville sett annerledes ut uten regionenes rolle i samarbeidet?

1. Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Opplever dere at dere får gjennomslag for deres anbefaling?
3. Opplever dere at dere har en annen funksjon enn KS?
4. Opplever du at dere får innpass i samarbeidet?
5. Hvordan opplever dere at KS forholder seg til dere som aktør? Er det samarbeid på tvers eller opplever du posisjonering internt i samarbeidet?

Til slutt har jeg noen påstander, som er basert på forskjellige teoretiske forventinger til institusjonell endring. De to påstandene er ytterpunkter, men som jeg gjerne vil høre dine drøftinger rundt:

For å oppnå en mer treffsikker bosetting var det nødvendig å inkludere regionene i bosettingssamarbeidet på bakgrunn av deres kunnskap om kommunalt arbeidsmarked og utdanningsmuligheter. Regionenes anbefaling er reflektert i den faktiske bosettingen.

Regionenes nye rolle innenfor bosetting var et resultat av at regionreformen måtte fylles med innhold. Og resultatet har blitt at regionenes anbefaling kun er av symbolsk betydning

Til slutt, er det noe jeg ikke har spurt om som det er viktig å belyse, eller som du vil tilføye?

Dersom jeg senere i skriveprosessen har ytterligere spørsmål, kan jeg da ta kontakt?

Takk for din deltakelse.