

Busetting av flyktninger – frå kommunal valfridom til forpliktande samarbeid?

*Ei analyse av samarbeidsavtalar mellom
IMDi og kommunar*

Gunnhild Årdal



Masteroppgåve i statsvitskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2014

Busetting av flyktningar – frå kommunal valfridom til forpliktande samarbeid?

*Ein analyse av samarbeidsavtalar mellom IMDi og
kommunar*

© Gunnhild Årdal

2014

«Busetting av flyktningar – frå kommunal valfridom til forpliktande samarbeid? Ein analyse av samarbeidsavtalar mellom IMDi og kommunar»

Gunnhild Årdal

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Samandrag

Busetting av flyktningar har lenge vore ei utfordring i Noreg, i skjeringspunktet mellom statleg velferdsoppgåve og kommunalt politisk vedtak. Det er staten ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som er ansvarleg for busetting av flyktningar, men dei er avhengige av kommunane for å gjennomføre dette. Det har lenge vore eit gap mellom busettingsbehov og tal på faktisk busette, og det er ei utfordring for staten at kommunane seier nei til å ta imot flyktningar eller at dei tek imot mindre enn dei vert oppmoda om. Busetting av flyktningar er eit såkalla komplekst problem, og er prega av ulike problemforståingar, både mellom stat og kommune, og mellom politisk og administrativ leiing i den enkelte kommune.

Dei siste åra har IMDi i tillegg valt å inngå direkte samarbeidsavtalar med enkelte kommunar for å løfte arbeidet med busetting, i tråd med ein ny strategi i 2012. Her er hovudmåla eit heilheitleg og langsiktig busettingsarbeid og ei sterkare forankring i kommuneleiinga. Eg har i denne oppgåva sett nærare på desse samarbeidsavtalane i lys av teori om styring og Hood & Margett (2007) sin typologiar over styringsverky; NATO - Nodalitet, autoritet, finansiering og organisasjon. Kva styringsverky vert teke i bruk i samarbeidsavtalane, og er evt desse avtalane ei ny form for styringsverky?

Ettersom staten er avhengig av velvillige kommunar tek dei stort sett i bruk mjuke styringsverky, og dette er også tilfelle i samarbeidsavtalane, sjølv om desse inneheld ei form for binding. Ein finn element av dei klassiske styringsverktya igjen i samarbeidsavtalane, spesielt nodalitet, så meir enn å vere ei ny form for styringsverky er avtalane meir ei ramme rundt allereie eksisterande styringsverky, og ein arena for samarbeid. Her kan stat og kommune forsøke å komme fram til ei felles problemforståing.

Som døme på samarbeidsavtalar mellom IMDi og kommunane tek eg her for meg avtalane i region Vest, Includio, der dei har valt ut 16 kommunar i regionen som dei vil satse ekstra på. I dei utvalte kommunane i Sogn og Fjordane; Flora, Førde og Sogndal, har eg sett på arbeidet så langt og på utfordringar som har vist seg. Det er likevel for tidleg å evaluere resultat av samarbeidet.

Forord

Det vart sagt på informasjonsmøtet til oss masterstudentar i august 2013 at mellom dette tidspunktet og mai 2014 kunne det verke som vi hadde eit hav av tid. Dette er ikkje tilfelle, advara møteleiaren, dei 9 månadene går fortare enn de anar! Eg må gi ho rett i det. Brått var det snart 17.mai, og leveringa er rett om hjørnet.

Desse 9 månadene har vore spesielle. Det er kanskje den einaste gongen i livet eg har fått jobbe så lenge med den same oppgåva, som munnar ut i eit såpass stort skriftleg produkt. Det har vore spennande å kunne fordjupe seg i eit tema som interesserer meg, men til tider også ei tolmodsprøve. I alle høve har det vore lærerikt.

Eg vil rette ein stor takk til rettleiaren min, Anton Steen, for konstruktiv kritikk og gode tilbakemeldingar. Eg vil også takke Institutt for Statsvitskap og KS for stipend, dette har eg sett pris på både som ei finansiell støtte, men også som ei anerkjenning av arbeidet mitt.

Takk til informantane mine for å stille tida si til disposisjon, og spesielt til IMDi, som har gitt meg mykje informasjon og vist interesse for oppgåva.

Takk til mor, Siv Årdal, for streng og god språkleg korrektur.

Elles vil eg takke vener og kjende, både i og utanfor Blindern-bobla!

Eventuelle feil og manglar står underteikna sjølv til ansvar for.

Tal på ord: 28 057 (eksl. litteraturliste og vedlegg)

Blindern, mai 2014

Gunnhild Årdal

Innhald

1. INNLEIING	1
1.1 Tema	1
1.2 Problemstilling	2
1.3 Kvifor studere dette?	3
1.4 Teoretisk rammeverk	5
1.5 Oppgåva sin struktur	5
2. Teori	7
2.1 Wicked problems	8
2.2 (Statleg) styring	8
2.2.1 Styring i ein fleirnivåstruktur	10
2.3 Styringsverky - Hoods NATO-skjema	12
2.3.1 Nodalitet	13
2.3.2 Autoritet	14
2.3.3 Finansar	15
2.3.4 Organisasjon	15
2.3.5 Val av styringsverky – utfordringar	16
3. METODE	19
3.1 Forskingsdesign: Case-studiet	19
3.2 Datagrunnlag	20
3.2.1 Val av case	21
3.2.2 Val av informantar	21
3.2.3 Dokument	22
3.2.4 Intervju	23
3.3 Validitet og reliabilitet	24
4. BAKGRUNN	27
4.1 Busetting av flyktningar fram til 2012	27
4.1.1 Frå gjestearbeidarar til permanent opphald	27
4.1.2 Organiseringa av busettingsarbeidet	28
4.1.3 Samarbeidsmodellen	29
4.2 Sentrale utfordringar	31

4.2.1 Mangel på bustadar	31
4.2.2 Arbeid.....	32
4.2.3 Spreidd busetting.....	32
4.2.4 Vedtak er ikkje nok – utsøkingprosessen	33
4.2.5 Integreringstilskotet – eit viktig incentiv	34
4.2.6 Politikk og opinion	34
4.3 Behov for ein ny modell.....	35
4.3.1 Ny samarbeidsavtale mellom stat og kommune.....	36
5. SAMARBEIDSAVTALAR MELLOM IMDi OG KOMMUNANE	39
5.1 Samarbeidsavtalane som ein del av den nye strategien.....	39
5.1.1 Erfaringar så langt	42
5.2 Samarbeidsavtalane region for region.....	43
5.2.1 IMDi Midt	44
5.2.2 IMDi Nord.....	44
5.2.3 IMDi Øst	45
5.2.4 IMDi Indre Øst.....	46
5.2.5 IMDi Vest.....	46
6.0 INCLUDIO - SAMARBEIDSAVTALANE I IMDi VEST	49
6.1 Includio.....	49
6.2 Flora kommune	51
6.2.1 Flyktningsarbeidet i kommunen	51
6.2.2 Samarbeidsavtalen med IMDi	53
6.3 Førde kommune.....	54
6.3.1 Flyktningsarbeidet i kommunen	55
6.3.2 Samarbeidsavtalen med IMDi	57
6.4 Sogndal kommune.....	58
6.4.1 Flyktningsarbeidet i kommunen	58
6.4.2 Samarbeidsavtalen med IMDi	60
6.5 Oppsummering	61
7. ANALYSE	63
7.1 Samarbeidsavtalar som løysing på eit komplekst problem	64
7.2 Styringsverky i samarbeidsavtalane	67
7.1.1 Nodalitet.....	67

7.1.2 Autoritet	69
7.1.3 Finansiering	70
7.1.4 Organisasjon	70
7.1.5 Frå hierarki til nettverk	71
7.1.5 Samarbeidsavtalane som eit nytt styringsverktøy?	72
7.3 Samarbeidsavtalane på kommunenivået	73
8. AVSLUTNING	77
8.1 Oppsummering	77
8.2 Kor godt passar NATO-typologien?	78
8.3 Veggen vidare	79
Litteraturliste	81
Vedlegg	90

Tabellar og figurar

Tabell 2.1 – Styringsverktøy (Hood & Margetts 2007) og underliggende mekanismer (med Bouckaert et al. (2010) sin terminologi)	13
Figur 4.1 - Akkumulert underskot på busetting som konsekvens av gapet mellom oppmodingar og tal flyktingar kommunane vedtek å busette. Kjelder: IMDi sine busettingsrapportar/på nettsidene	30
Tabell 4.1: Integereringstilskotet, satsar per 2014 (Kjelde: BLD 2014)	34
Tabell 5.1: Oversikt over samarbeidsavtalar, region for region. Kjelder: Korrespondanse per e-post med dei ulike regionane. Tal: IMDi 2013c	47
Tabell 6.1: Nøkkeltal for kommunane	50
Tabell 6.2: Tal på oppmodingar, vedtak og faktisk busetting for Flora kommune	53
Tabell 6.3: Tal på oppmodingar, vedtak og faktisk busetting for Førde kommune	57
Tabell 6.4: Tal på oppmodingar, vedtak og faktisk busetting for Sogndal kommune	60

1. INNLEIING

1.1 Tema

«Det er bekymringsfullt at det fortsatt mangler så mange plasser til flyktninger i kommunene. Kommunene må bosette flere flyktninger» sa direktør for Inkluderings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) i oktober 2013 (IMDi 2013b). Sitatet kunne like godt vere uttalt året før, eller året før der igjen. Flyktningar som ventar i norske asylmottak på å bli busette har vore eit problem i fleire år. Trass i ei lita auke i volum og tempo på busettinga fører ein auka flyktingstraum til landet til at problemet ikkje har vorte mindre - snarare tvert imot. Det er behov for å busette 10 000 flyktningar i 2014, men så langt har kommunane kun vedteke å busette 7500 (2013d). Ved utgangen av 2013 sat 5443 flyktningar med opphald i mottak og venta på å få komme til ein kommune. Dette er det høgste talet på busettingsklare i mottak sidan IMDi vart oppretta. Talet på lengeventande utover målet på 6 og 3 månader for høvesvis vaksne og barn har auka med 50% det siste året (IMDi 2014a).

Det er staten, gjennom IMDi, som har hovudansvaret for busetting av flyktningar, men det er kommunane som iverkset busettinga, tufta på eit prinsipp om valfridom (IMDi 2013a). Kommunane buset flyktningar som følgje av politiske vedtak etter oppmodingar frå IMDi. Medan talet på oppmodingar har auka i takt med auka behov for busetting, har vedtakstala vore veldig stabile. Dei følger altså ikkje auken i oppmodingar (Thorshaug et al. 2013: 53). Det kan vere at det er lettare å politisk forsvare status quo, «vi tek det same som i fjor», enn å heve, evt senke, talet, ein slags «priming» eller stivhengighet. Som Bouckaert et al. (2010: 26) seier det: «Organizations (...) tend to maintain their own patterns and may not cooperate because of self-interest or simply routine.» At mange av kommunane ikkje tek imot det dei blir bedt om, i tillegg til ein auke i talet på asylsøkarar til Noreg samt ein effektivisering i saksbehandlinga hos UDI er alle faktorar som har bidratt til det rekordhøge talet på busettingsklare flyktningar i mottak.

Med bakgrunn i dette har busetting vore hovudprioritet for IMDi dei siste åra, etter instruks frå moderdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Frå ein hyppig bruk av nemninga «nasjonal dugnad» for å motivere kommunane til å ta sin del etter ein auke i flyktingstraumen dei siste åra, har ein dei seinare gått bort frå denne retorikken. Ein vil heller få fram at busetting og integrering av flyktningar er ei oppgåve som har komme

for å bli. Tittelen på den siste stortingsmeldinga på området, *En helhetlig integreringspolitikk* (Meld.st.6 2012-2013), vitnar nettopp om eit auka fokus på dette. Der skriv dei følgande: «Bosetting av flyktningar i kommunene er en kontinuerlig oppgave for kommunesektoren. Regjeringen foreslår et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren for at flyktninger raskere skal få bosette seg i en kommune.» (ibid: 11). Fleire evalueringar har landa på det same, og etter ei resultatlaus høyringsrunde om å innføre tilvisningsrett som eit sterkare verkemiddel, har ein bestemt seg for å satse på framleis frivillig busetting, men med ei satsing på forpliktande samarbeidsavtalar mellom kommune og stat.

Sidan 2011 har dei regionale IMDi-kontora inngått samarbeidsavtalar med utvalde enkeltkommunar om busetting og integrering. 58 kommunar har hittil inngått slike avtalar, som omfattar 2876 busettingsplassar (IMDi 2014a). Hovudmålet er ifølge IMDi (2012f) todelt: «(...) på den ene siden en oppbygging av bosettingsapparatet i den enkelte kommune, og på den andre siden et styrket kvalitetsfokus på integreringsoppgaven. (...) Langsiktige avtaler bidrar til forutsigbarhet og klare rammer på kort sikt og til økt bosettingskapasitet og bedre resultater i introduksjonsprogrammet på lengre sikt.» Det er desse avtalane som vil vere tema for mi oppgåve.

1.2 Problemstilling

Staten treng heilt tydeleg meir effektive styringsinstrument, men er samstundes avhengig av eit godt samarbeid med kommunane. Korleis kan dette dilemmaet verte løyst? Kan samarbeidsavtalar vere vegen å gå? Eg vil i denne oppgåva sjå nærare på samarbeidsavtalane som IMDi har inngått, og held på å inngå, med fleire norske kommunar. Eg vil sjå om samarbeidsavtalane let seg analysere i lys av eksisterande typologiar over styringsverktøy, eller om det kanskje er eit nytt styringsverktøy i seg sjølv. Problemstillinga mi er som følger:

Kva slags type styringsverktøy er samarbeidsavtalane som IMDi har inngått med visse kommunar, og korleis vil desse påverke kommunane og IMDi sitt (sam)arbeid i å busette flyktningar?

Ein samarbeidsavtale kan sjåast som ein avtale mellom to likeverdige partar. Openbert er ikkje staten og kommunen det. Går det an å lage ein likeverdig avtale mellom to partar som i utgangspunktet ikkje er likeverdige? Etersom samarbeidsavtalane er basert på valfridom er kommunane sin motivasjon og vilje til å vere med på desse viktig, avtalane er jo ei form for

sjølvbinding. Kva kan forklare at desse kommunane har valt å gå med på avtalar, og korleis vil dette påverke relasjonen mellom stat og kommune i arbeidet med busetting av flyktingar? Ein kan også spørje seg kva som har gjort det vanskeleg å få enkelte kommunar til å signere dei. Har staten og kommunen same motivasjon for å inngå desse avtalene, og dersom ikkje, er dette eit problem?

Eg vil svare på problemstillinga gjennom ein case-studie av samarbeidsavtalane. Det store spørsmålet er jo; kan desse avtalane få fortgang i busettinga? Vil dei oppfylle måla i den nye strategien til IMDi eller er det kun symbolpolitikk? Ettersom samarbeidsavtalane er såpass nye vil det vere vanskeleg å måle effektene av desse. Det vil også vere vanskeleg å isolere effektene av samarbeidsavtalane frå det generelle flyktingarbeidet i kommunen og det allereie eksisterande samarbeidet mellom kommunane og IMDi. Dette vil heller vere ein eksplorerande studie som kan danne grunnlag for vidare forskning på området.

For å undersøke samarbeidsavtalane som styringsinstrument vil eg ta føre meg ei kartlegging av avtalane region for region, samt intervjuje direktøren sentralt, - han som tok initiativ til avtalane. For å få meir innsikt i det praktiske arbeidet med samarbeidsavtalane, har eg valt å gå meir i djupna på ein av regionane, IMDi Vest, og deira avtale Includio 15. Her har eg vidare valt ut kommunane som er invitert til å inngå denne avtalen i Sogn og Fjordane som case; Flora, Førde og Sogndal. Desse kommunane er dei tre største i fylket, og alle har busett flyktingar lenge. Dei skil seg elles frå kvarandre i måten dei har organisert flyktingarbeidet på. Flora og Sogndal signert avtalane, medan Førde så langt har vore avventande. Dette vil ikkje vere ei rein samanlikning, men vil kunne gi innsikt i korleis arbeidet med samarbeidsavtalane skjer i kommunane, og ikkje minst samarbeidet mellom IMDi og kommunane.

1.3 Kvifor studere dette?

Eg har lenge hatt ei personleg interesse for flykting- og integreringspolitikk. Innvandring har vorte ein del av ein større debatt om velferdsstaten i framtida, nøye gjennomgått i den offentlege utgreiinga *Velferd og migrasjon* frå det såkalla Brochmann-utvalet (NOU 2011: 7). Uttrykket «bærekraftig innvandring» som kom i kjølvatnet av stortingsmeldinga, har vore omdiskutert, og eit av dilemmaene er nettopp dette med at det er så mykje usikkerhet knytta til området. Ein ting er dei fleste einige om; målet må vere å integrere dei innvandrarane som

har komme hit på ein best mogleg måte. Og sjølv om «integrering» også er eit komplekst spørsmål, er dei fleste einige om at det må starte med busetting av flyktningane som sit i mottak.

Mange masteroppgåver i statsvitskap har teke for seg kva som påverkar kommunane sin busettingsvilje (Fjellbekk 2010, Shakar 2009, Wilschow 2010 osv). Her vil eg sjå på kva verkemiddel staten brukar for å påverke denne, og korleis samspelet mellom stat og kommune er på dette feltet. Vilde Hernes (2012) har også sett på forholdet stat/kommune når det gjeld busetting av flyktningar, nærare bestemt høyringsrunda rundt BLD sitt forslag om å gi fylkesmannen tilvisingsrett.

Oppgåva vil vere ein del av prosjektet «Governance and learning» ved Institutt for Statsvitenskap. Prosjektet studerer korleis ulike styringsstrukturar kan påverke løysinga av såkalla 'wicked problems', policyproblem som krev ein stor grad av koordinering mellom ulike forvaltningsnivå og sektorar. Innvandringspolitikk er eit døme på dette, då den går over fleire nivå. På det internasjonale nivået snakkar ein om solidaritet og forpliktelsar. På det nasjonale nivået spenner den over fleire sektorar. Direkte, ettersom både justis- og beredskapsdepartementet og barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvar for dette, og indirekte, ettersom sektorar som helse og arbeid må forhalde seg til flyktningar og sørge for eit likeverdig tilbod i møte med desse.

Det er likevel på det lokale nivået busettinga og integreringa skjer, og innvandringspolitikken skjer på denne måten i eit samspel mellom stat og kommune. Dei nykomne flyktningane staten har gitt opphaldsløyve til skal busettast i norske kommunar. Det er eit paradoks at det som frå sentralt hald vert sett på som ei forvaltningsoppgåve er styrt av eit prinsipp om valfridom og vert ei høgst politisk sak på lokalnivå. Som Steen (2009: 326) formulerer det: «Bosetting av innvandrere er blitt konfrontert med den lokale politikken på en helt annen måte enn andre velferdsområder».

Samarbeidsavtalar er i denne samanheng ein ny og interessant form for koordinering mellom stat og kommune. Dette verkemiddelet har vore populært dei siste åra og er teke i bruk både mellom kommunar, mellom sektorar og mellom stat og KS, men avtalar direkte mellom stat og kommune er rimeleg nytt, om vi ser bort frå kroneksempelen på ein hybrid, NAV.

Sandberg (2013) ved Göteborgs universitet har undersøkt samarbeidsavtalar i helsesektoren mellom staten og den svenske ekvivalenten av KS. IMDi har jo her tatt det eit steg lenger, frå

samarbeidsavtalar med KS som dei har hatt sidan 2002 til direkte samarbeidsavtalar med den enkelte kommune.

Ettersom samarbeidsavtalane er i startfasen vil det vere vanskeleg å sjå effektene allereie. Oppgåva kan derimot fungere som eit nyttig verktøy i ei seinare evaluering av desse. Kanskje eit meir forpliktande samarbeid mellom stat og kommune kan vere ei mogleg løysing på «busettingskrisa», som eit betre, i alle fall meir ønskeleg frå kommunane si side, alternativ til tvang à la Danmark?

1.4 Teoretisk rammeverk

Eg vil i neste kapittel gjere greie for det teoretiske rammeverket for oppgåva. Eg vil først ta føre meg styringsteori generelt samt fleirnivåstyring, ettersom det her dreiar seg om fleire nivå; nasjonalt, regionalt og lokalt. Eg vil her gi eit omriss av det norske kommune/stat-forholdet som er sentralt i norsk forvaltning. Eg vil også ta føre meg nettverksstyring, ettersom samarbeidsavtalane kan sjåast som ein form for nettverk mellom kommune og stat.

Deretter vil eg ta for meg styringsverktøy og eg følger Hood sitt skjema for klassifisering av desse. Det vart utarbeidd i 1983 for ei meir hierarkisk statleg styring, og spesielt forholdet mellom staten og borgarane, men Vabo og Røyseland (2012) viser at det fint kan overførast på dagens meir nettverksbaserte styring. Eg vil her nytte det på forholdet mellom ulike nivå av forvaltninga. Eg drar også vekslar på Bouckaert et al. (2010) sine tre underliggende mekanismar; hierarkibaserte, marknadsbaserte og nettverksbaserte mekanismar.

1.5 Oppgåva sin struktur

Etter eg har gjort greie for det teoretiske rammeverket, vil eg i kapittel 3 gjere greie for oppgåva sitt forskingsdesign. Dette er som sagt ein eksplorerande casestudie, og eg vil ta føre meg kva vurderingar som ligg bak utvalet av case og intervjuing av informantar. Eg vil også vurdere oppgåva sin validitet og reliabilitet. I kapittel 4 vil eg gi eit overblikk over bakgrunnen for samarbeidsavtalane. Eg startar med eit omriss av innvandringa til Noreg frå 1960-talet og fram til i dag, og skildrar ulike modellar for busetting. Eg vil peike på sentrale utfordringar i arbeidet med busetting og integrering av flyktningar. Mot slutten av kapittelet vil eg vise til diskusjonen om sterkare verkemiddel for å få fart i busettinga, herunder høyringsrunda om tilvisingsrett til fylkesmannen. I kapittel 5 tek eg føre meg den nye

strategien til IMDi, og samarbeidsavtalane som eit resultat av denne. Dette er basert på intervju med direktøren i IMDi sentralt, samt intervju med busettingsansvarleg for Sogn og Fjordane i IMDi Vest og innsamla samarbeidsavtalar frå samtlige IMDi-regionar som har slike. I kapittel 6 vil eg presentere empiri frå dei tre case-kommunane, basert på intervju med informantar frå kommunane samt kommunale saksdokument. Eg vil vidare, i kapittel 7, gjere ei analyse av samarbeidsavtalane utifrå typologien over styringsverkty og teoriar om nettverksstyring, samt drøfte samarbeidsavtalane utifrå relasjonen mellom stat og kommune. Til slutt konkluderer eg, i kapittel 8, og reflekterer over vegen vidare.

2. Teori

«Å få til en vellykket flyktning- og integreringspolitikk krever en oppskrift med mange ingredienser: internasjonale konvensjoner, relasjonsbygging til stater som knapt vil eller kan samarbeide om å ta tilbake grunnløse asylsøkere, norskopplæring av analfabeter, tilrettelegging av arbeidsplasser som ikke finnes, kulturelle barrierer som skal forseres parallelt med at kulturell ulikhet skal respekteres.» skriv tidlegare sjefsredaktør i Aftenposten Hilde Haugsgjerd i same avis 30.03.14 som eit forsvar for tenketankar som kan tenke meir langsiktig enn politikararar som ofte vert meir styrt av velgaropp Slutning. Busetting og integrering av flyktingar er som nemnt i innleiinga eit godt døme på eit komplekst policy-problem.

Slike komplekse policy-problem skaper ulike styringsutfordringar, som eg skal ta for meg i dette kapitlet. Eg vil så å sjå om samarbeidsavtalane kan vere ei (delvis) løysing på desse utfordringane. Etter ein kort definisjon av komplekse problem skal eg gå inn på styringsomgrepet. Eg vil vidare gjere greie for fleirnivåstyring, ettersom det her dreiar seg om fleire nivå; nasjonalt, regionalt og lokalt. Eg vil gi eit omriss av kommune/stat-forholdet som er sentralt i norsk forvaltning. I tråd med Bouckaert et al. (2010) sin teori om at vi har gått frå hierarkiske styringsmekanismer over til meir nettverksbaserte mekanismer, vil eg gjere greie for nettverksstyring ettersom samarbeidsavtalane kan sjåast som ei form for nettverk mellom stat og kommune.

Deretter vil eg ta for meg styringsverktøy, og eg følger Hood (& Margetts 2007) sitt skjema for klassifisering av desse. Dette skjemaet vart utarbeidd i 1983 for ei meir hierarkisk statleg styring, og spesielt for forholdet mellom staten og borgarane, men Vabo og Røyseland (2012) viser at det fint kan overførast på dagens meir nettverksbaserte styring. Eg vil her benytte det på forholdet mellom ulike nivå av forvaltninga. Eg vil også dra vekslar på Bouckaert et al. (2010) sine tre underliggende mekanismar; hierarkibaserte, marknadsbaserte og nettverksbaserte mekanismar.

2.1 Wicked problems

Av og til kan problema ein forsøker å løyse vere så kompliserte at det kan verte problematisk både å definere problema og lokalisere dei. Rittel & Webber (1973) kallar slike problem ‘wicked problems’ (komplekse problem). Desse rører ved fleire politikkområde, og om ein prøver ei løysing ein stad kan det få negative biverknader ein annan stad. Her er det ikkje berre usemje om korleis ein skal løyse eit problem, men også om kva sjølv problemet er (Poppelaars & Scholten 2008: 4). Ein har å gjere med ulike verkelegheitsoppfatningar mellom aktørane (Thorshaug et al. 2013: 75). Dette er også tilfellet i busettingspolitikken i Noreg. I tillegg til ulike verkelegheitsoppfatningar mellom stat og kommune finn vi også ulike verkelegheitsoppfatningar innad i kommunane, både mellom politikarar og administrasjon, mellom såkalla lokale elitar og kommunens innbyggjarar, og mellom ulike politiske fraksjonar. Somme lokalpolitikarar ser på det som «vårt felles problem», andre ser det som «statens problem».

Om ei felles problemforståing ikkje er til stades kan ein framleis komme fram til ei felles løysing gjennom forhandling. Scharpf (1988) viser til tre former for beslutningstaking; problemløysing, som forutset eit felles mål, forhandling, der det er rom for individuelle interesser, og konfrontasjon. Forhandling er ofte den fornuftige. Her er det også rom for usemje medan i problemløysing søker ein konsensus, sjølv om det også her kan oppstå problem om ein har ulike problemdefinisjonar. Forhandling og problemløysing kan også gli over i kvarandre. Av og til klarer ein å skape vinn-vinn-løysingar, men ofte blir resultatet utvatna kompromiss (ibid: 255) – så gjenstår det å sjå om samarbeidsavtalane blir det første eller det siste. Det kan verke som at ein med samarbeidsavtalane vil freiste å erstatte den mislykka forhandlinga med felles problemløysing.

2.2 (Statleg) styring

Det er ikkje så lett å finne ei norsk oversetting av omgrepet *governance*. Ein av grunnane til det er at det ikkje har ein klar definisjon i litteraturen (Vabo & Røiseland 2008: 87). «Rent språklig ligger det (...) ikke noe spesielt i begrepet *governance* ut over at det dreier seg om styring.» (ibid: 89,90), og her tenker vi ofte på den *statlege* styringa. Ifølge Pierre & Peters (2005: 3,4) er det derimot ikkje kun staten som kan utøve styring, jf den nye strøyminga ‘governance without government’, men tradisjonelt har staten vore sentral i mange av desse

aktivitetane og har visse fortrinn (Pierre & Peters 2005: 5). I all styring, og spesielt i komplekse organisasjonar som ein stat, er koordinering hovudutfordringa (Bouckaert et al. 2010). Dette gjeld både horisontal koordinering, på tvers av sektorar, og vertikal koordinering, mellom ulike nivå i forvaltninga.

Fram til 70-talet var det den tradisjonelle, hierarkiske styringsmodellen med staten i sentrum som gjaldt, i tråd med Webers teoriar. Reglar, prosedyrer og autoritet står i sentrum i denne modellen (Bouckaert et al. 2010: 36,37). Likevel kan ikkje dei på toppen klare å kontrollere alt (ibid: 40). I takt med ein veksande velferdsstat og stadig meir komplekse oppgåver oppstod det styringsproblem, ein snakka om 'government overload' og 'ungovernability'. Dette styringsproblemet saman med neoliberale straumingar førte til spesialisering og meir marknadsbasert styring, new public management (NPM) (Pierre & Peters 2005: 50). I den marknadsbaserte modellen dreiar det seg om rasjonelle val, konkurranse og mål- og resultatstyring. Ein reknar med at det meste vert styrt av «marknadens usynlege hand» (Bouckaert et al. 2010: 42). Paradoksalt nok fører som regel spesialisering med seg eit auka behov for koordinering (ibid).

Bouckaert et al. (2010) legg nettopp dette til grunn i boka *The Coordination of Public Sector Organizations*. Dei legg fram ei tese om at etter bølga av NPM-reformer i mange OECD-land har det dei siste åra vorte eit auka behov for koordinering. Nokre av desse reformene har fått innovasjonsklingande namn som t.d. det britiske «Joined up government» (JUG) (Ling 2002: 618), som hovudsakleg består i horisontal og vertikal koordinering. Men trass i retorikken er det altså ikkje noko revolusjonært som har skjedd, ein ser rett og slett koordinering som ein naudsynt konsekvens av auka spesialisering (Pollitt 2003: 36).

Likevel ser vi noko nytt her. Bouckaert et al. (2010) hevdar at i motsetning til tidlegare då denne koordineringa ofte hadde sterke innslag av hierarki, har dei siste åra vore meir prega av marknads- og nettverksbasert koordinering. Vabo og Røiseland (2008) har funne eit norsk omgrep på denne nye styringa, der staten ikkje er like sentral som før, *samstyring*, eit omgrep som tek opp i seg dei nye formene for samhandling. Her er tre moment sentrale: Det første er gjensidig avhengighet mellom partane, i motsetning til uavhengigheten som pregar marknaden og avhengigheten i hierarkiske styringsforhold. Det andre er at felles beslutningar baserer seg på diskurs eller forhandlingar, og det tredje at «(...) det offentlige er involvert i å koordinere aktører og ressurser og gi disse felles retning og mening.» (ibid: 91).

2.2.1 Styring i ein fleirnivåstruktur

I dei fleste samanhengar foregår styring på fleire nivå ettersom forvaltinga går over minst to vertikale nivå, samt ei rekke horisontale sektorar. Og med dette vert styringa nok ein gong meir komplisert. Desentralisering fører til nye behov for koordinering, på lokalnivå, eit slags andregrads koordineringsproblem (Hooghe & Marks 2003). I tillegg vert fleirnivåstyring ofte kritisert for å vere udemokratisk, ettersom det er vanskeleg å vite kven ein skal stille til ansvar for, m.o.t beslutningane som vert gjort (Scharpf 1988: 249).

Sjølv om kommunen sitt sjølvstyre ikkje er nedfelt i grunnlova, er den innarbeidd som eit viktig prinsipp i norsk forvaltning. Lokalt sjølvstyre vert sett på som ein verdi i seg sjølv, og kommunen er var for statleg innblanding (Baldersheim & Smith 2011). Hansen & Klausen (2002) hevdar at om kommunen har lokal autonomi avheng av om vi ser på denne fridomen som «fridom frå» eller «fridom til». Ein kan dele inn i dei som ser det som «fridom frå» statleg innblanding og dei som ser det som «fridom til» å ta eigne initiativ som stemmer overeins med nasjonale standardar og direktiv (ibid: 50).

Vidare hevdar dei at vi i løpet av norske kommunar si historie har utvikla oss frå «fridom frå» til «fridom til». I starten var kommunane sjølvfinansierte, men etter kvart har det vorte staten sitt ansvar å finansiere kommunane, og dermed har dei også mista handlefridom (Hansen 2011). Dei har også i stadig sterkare grad vorte forvaltarar av statlege velferdsordningar (ibid: 89). Andelen av offentlege utgifter som går til kommunen har auka, og 2/3 av offentlege utgifter vert kontrollert av kommunane. Det er nok ein av grunnane til at staten detaljstyrer meir enn før (Hansen & Klausen 2002: 60).

Det er altså kommunen sitt finansielle handlingsrom som gir kraft til det lokale demokratiet (Hansen 2011: 73,74). Vi er vitne til ei stadig konflikt mellom stat og kommune, der staten hevdar at kommunen ikkje oppfyller sine pålagde oppgåver, medan kommunane svarer at det er fordi dei ikkje får nok ressursar (Baldersheim & Smith 2011: 9). Ofte kan dette føre til såkalla *chicken games*; fastlåste situasjonar der ingen vil gi seg, noko som er til skade for det problemet ein prøver å løyse (ibid: 13). Likevel er det ikkje så svart/kvitt som det kan framstå, at det er snakk om ei interessekonflikt mellom lokale og sentrale aktørar som begge er einheitlege (Hansen & Klausen 2002: 49).

Dette er den komplekse flyktningpolitikken eit godt døme på. Busetting av flyktingar vert både eit styringsproblem og eit demokratiproblem for stat og kommune (Steen 2009: 329).

Kommunen, spesielt ved den administrative leiinga, kjenner eit ansvar ovanfor staten, samstundes som politikarane skal stå til ansvar ovanfor sine innbyggjarar. Samstundes kan det vere konflikter mellom partia. Staten på si side har det overordna ansvaret for å få busett flyktningane, men er avhengig av kommunane sin velvilje.

2.2.2 Styring i nettverk

Som ei løysing på styringsutfordringane i fleirnivåstruktur har det vorte eit auka fokus på nettverk eller partnerskap. Nettverk har mykje til felles med samstyring, sjølv om ein, ifølge Vabo og Røiseland (2008: 93), ikkje kan sette likskapsteikn mellom desse. Dei presenterer ein typologi over ulike typar samstyring utifrå formaliseringsgrad, der nettverk og partnerskap er to av fleire former for samstyring. «Hvilke styringsvirkemidler som kan brukes vil først og fremst være avhengig av situasjonen, heller enn av formaliseringsgrad eller hvilken organisasjonsform som utgjør rammene for samhandlingen.» (ibid: 94).

Så kva er skilnaden på nettverk og partnerskap? Begge er basert på tillit og politisk forplikting, men der ein i nettverk står fritt til å trekke seg når ein vil (Vabo & Røiseland 2012: 936) er partnerskap meir bindande, sjølv om det framleis er snakk om to separate aktørar. “Partnership’ focuses on the mechanisms used by two or more organizations to work together on a shared agenda while keeping their own organizational identity and purpose.” (Ling 2002: 625). Vi ser ein auka bruk av slike nettverk eller partnerskap, det vere seg offentleg-privat, eller horisontalt eller vertikalt innan det offentlege (Pollitt 2003: 36). I desse partnerskapa styrer ein gjennom forhandling og overtaling framfor kommando og kontroll (Salamon 2002: 15).

Likevel er det ikkje slik at det enten er kun hierarki eller kun nettverk. Desse mekanismene er ikkje gjensidig utelukkande. Bouckaert et al. (2010) sine studier viser at den hierarkiske styringa kan sjå ut til å vere tilbake etter NPM-åra, men då som eit komplement til marknads- og nettverksbasert styring. Bl.a. har strategisk styring har vorte populært, som ofte vert sett på som hierarkibasert og implementert ovanfrå og ned, og IMDi har jo også lansert sin strategi «Mangfold er hverdagen». Bouckaert & Peters 2010 (s.56) omtalar det som eit sjølvstendig styringsinstrument, men legg til at korleis desse vert brukt kjem an på kontekst: «A strategic planning process may serve predominantly as a top-down allocation or as a two-way process of establishing common strategies.» IMDi sin strategi vil nok plassere seg på den mindre hierarkiske sida, ettersom dei legg opp til å inkludere kommunane i policyutforminga, bl.a.

gjennom samarbeidsavtalane, som kan sjåast som ein mellomting mellom uformelle nettverk og juridisk bindande partnerskap.

Innen litteraturen om nettverksstyring finn vi også omgrepet ‘enabling state’; Mange statar promoterer seg sjølv som tilretteleggarde statar kor staten framfor aktiv styring legg til rette for samarbeid mellom ulike aktørar med ulike ressursar som trengs for å oppnå det kollektive gode (Pierre & Peters 2005: 66, 129). Eit døme på det er at IMDi dei siste åra har hatt eit stort fokus på å legge til rette for samarbeid mellom kommunane og andre aktørar lokalt som t.d. NAV og Husbanken, ettersom arbeid og bustad er viktige føresetnader for busetting og integrering.

2.3 Styringsverktøy - Hoods NATO-skjema

Styringsverktøy er metodar staten tek i bruk for å påverke samfunnet og løyse samfunnsproblem (Vabo & Røiseland 2012: 934). Floraen av offentlege policies inneheld eit meir begrensa nummer av basisverktøy som deler felles eigenskapar uavhengig av kva setting dei vert brukte i. Det finnast mange måtar å klassifisere styringsverktøy på, alt etter kva dimensjonar ein legg vekt på (Salamon 2002: 21, 22).

Hood & Margetts (2007) brukar forkortinga NATO til å oppsummere det dei klassifiserer som fire typar styringsinstrument; Nodality, Authority, Treasure og Organization. «In simple terms it could be said that ‘nodality’ works on your knowledge and attitudes, ‘authority’ on your rights, status and duties, ‘treasure’ on your bank balance, and ‘organization’ on your physical environment or even on your person.» (ibid: 7). Desse kan brukast som detektorar eller effektorar, dvs enten som ein måte å hente inn informasjon, eller som ein måte å formidle informasjon, slik at vi endar opp med åtte styringsverktøy. I tillegg kan ein dele inn verktøya etter kor vidt dei vert brukt generelt eller spesifikt, aktivt eller passivt. Hood & Margetts konsentrerer seg om relasjonen mellom staten og samfunnet, men presiserer at styringsinstrumenta også kan brukast mellom ulike nivå i forvaltinga.

Vabo og Røiseland (2012) har testa ut om NATO-skjemaet kan brukast i ei setting av nettverk mellom forvaltinga og andre aktørar. Dei argumenterer for at styringsverktøy er generelle og at det ikkje er verktøya, men konteksten som skiftar, når ein går frå tradisjonell hierarkisk styring til meir nettverksbasert styring. Dei deler inn i harde og mjuke versjonar av kvart styringsverktøy, der autoritet og organisasjon er dei harde. Når det gjeld statleg styring i

nettverk vert ikkje denne nødvendigvis svakare, men staten må tilpasse bruken av verkemiddel (Vabo & Røiseland 2012); dei mjuke versjonane av styringsverktøya vert i større grad teke i bruk, spesielt nodalitet og finansiering. Bouckaert et al. (2010) deler i tillegg inn i tre underliggende mekanismer for slike styringsverktøya, eller det dei kallar koordineringsmekanismer: hierarkibaserte mekanismar (HTM), marknadsbaserte mekanismar (MTM) og nettverksbaserte mekanismar (NTM). I tabellen under viser eg korleis desse styringsverktøya og -mekanismane overlappar.

	Styringsverktøy	Underliggende mekanismer
<i>Mjuk</i>	Nodalitet	HTM, NTM
	Finansiering	HTM, MTM
<i>Hard</i>	Autoritet	HTM
	Organisasjon	NTM

Tabell 2.1 – *Styringsverktøy (Hood & Margetts 2007) og underliggende mekanismer (med Bouckaert et al. (2010) sin terminologi)*

2.3.1 Nodalitet

Nodalitet verkar gjennom den strategiske posisjonen til staten; Staten er kjernen. Det handlar om korleis statsforvaltinga tileignar seg informasjon, og korleis den formidlar informasjon. Noko informasjon kjem av seg sjølv, f.eks ved at ein oppsøker staten og tek opp visse tema, enten om ting ein meiner staten bør vite om eller det kan vere negativt i form av klager og kritikk. Dette avheng av kor vidt staten har lagt til rette for at folk lett kan nå dei . Staten kan også bedrive medieovervaking eller sende ut frivillige spørjeskjema (Hoods & Margetts 2007).

For å få spreidd informasjon har staten mange moglegheter; dei kan spreie informasjon gjennom andre verkty eller mellomledd, dei kan skreddarsy beskjedar til meir spesifikke personar eller grupper eller dei kan kringkaste fellesinformasjon som gjeld alle. Dei kan også halde informasjon hemmeleg, eller i nokre tilfelle til og med spre misleiande informasjon for å unngå at det dei vil halde hemmeleg kjem ut. Med internett har det sjølvstakt vorte lettare å få ut informasjon via nettsider, men mengda informasjon som finnast på nett skaper også ei utfordring, slik at staten må gjere ein innsats for å nå gjennom. I tillegg kan faren for lekkasjar bli større (Hood & Margetts 2007). Den harde versjonen av nodalitet er der staten hevdar å ha informasjonsmonopol og manipulerer mottakarane. I demokratiske samfunn er det heller den mjuke versjonen av nodalitet vi finn brukt (Vabo & Røiseland 2012: 939). Her er IMDi noden, sentralt og kanskje også regionalt.

Medan IMDi har mykje kompetanse på flyktingfeltet har kommunane viktig informasjon og kunnskap om den praktiske delen av busettinga ettersom det er dei som implementerer busettinga. Kommunen har på denne måten ei viktig rolle som stifinnar av nye løysingar, jf tittelen på Balderheim & Rose si bok *Det kommunale laboratorium* (2005). Difor er det viktig at staten lyttar til kommunen og erfaringane herifrå (ibid: 21), og slik kan dra lærdom av desse.

2.3.2 Autoritet

Autoritet er den formelle og juridiske statusen til staten. Verkty her kan vere forbud, rekvisisjonar, ordrar, lisensar eller sertifikat, kvotar osv. Kommunen kan bli pålagd å registrere og rapportere med jamne mellomrom. Dette er jo noko som har vorte brukt meir og meir med inntoget av NPM. Staten kan også drive direkte kontroll gjennom inspeksjon o.l (Hoods & Margetts 2007). Autoritet er, som dei andre verktya, ikkje tydeleg svart/kvitt, og det kan vere ulike grader av tvang. Meir tvang kan føre til større effektivitet, men mindre legitimitet (Salamon 2002: 26). I nokre samanhengar kan skillet mellom nodalitet og autoritet verke uklart, ifølge Hood & Margetts (2007), spesielt om staten har lite legitimitet. Autoritet vert ofte brukt i kombinasjon med dei andre verktya. Den underliggande mekanismen her er naturleg nok den hierarkibaserte. Forslaget om å innføre tilvisningsrett i busettingsmodellen inneheld ein stor grad av tvang samanlikna med dagens modell, og vil vere ei tydeleg forsterking av staten sin autoritet over kommunane, m.a.o ein hard versjon av autoritetsverktyet.

2.3.3 Finansar

Den tredje hovudgruppa av styringsverktøy er særskild viktig i ein desentralisert stat som den norske; finansar. Integreringstilskotet er hyppig nemnt i samband med busettingsproblematikken, som eit naudsynt incentiv for å få kommunane til å busette eller t.o.m. som noko kommunane kan gjere butikk av. Staten prøvar, utifrå sin økonomisk status, å skape ein finbalansert incentivstruktur. Det er ikkje naudsynt å spesifisere kva midlane skal brukast til heilt i detalj, men å «(...) induce people to act positively or creatively or to choose the best means of achieving some broadly specified goal.» (Hood & Margetts 2007: 99)

Den underliggande mekanismen her er openbert marknadsbaserte mekanismar, men i forholdet stat-kommune også hierarkibaserte mekanismar, ettersom det er staten som sit på pengane. Busetting skil seg elles frå andre kommunale oppgåver fordi det ikkje er pålagt. Difor vert tilskotet endå viktigare. Staten brukar her finansar på ein mjuk måte, som incentiv ovanfor kommunane. Problemet med koordinering gjennom marknadsbaserte mekanismer i offentleg sektor er imidlertid at kostnadane ofte er nærare og tydelegare enn fordelane (Bouckaert & Peters 2010: 30).

2.3.4 Organisasjon

Ein skulle tru at det siste styringsverktøyet, organisasjon, går inn i dei tre andre, men Hood & Margetts (2007) argumenterer for å ha dette med som ein eigen type verktøy. Dette styringsinstrumentet omfattar kapasiteten til staten i form av fysiske strukturar og tilsette, og korvidt ein brukar eksisterande strukturar (Salamon 2002: 32). Bouckaert et al. (2010) kallar dette strukturelle instrument.

Dette kan vere alt frå overvaking til forvaring og 'oppbevaring', bl.a. asylsøkarar på mottak. Det kan også vere evakuering i krisesituasjonar og fysisk flytting av folk (Hood & Margetts 2007), som busetting i praksis er. Levine (i Salamon 2002: 33) meinte at dette var ein av dei viktigaste dimensjonane og at policy som krev mykje administrasjon er dømt til å feile. Når det gjeld flyktningararbeid kan ein integrere det i det ordinære kommunale systemet i staden for å skape egne strukturar. Ein del av den nye strategien til IMDi er nettopp å integrere flyktningararbeidet i det kommunale arbeidet. Det kan likevel oppstå utfordringar ved at eit eksisterande system allereie har sine oppgåver og at desse vil komme i vegen for dei nye måla (Salamon 2002: 34).

Når det gjeld ein hard bruk av organisasjon er dette, som Vabo & Røiseland (2012) argumenterer for, inkompatibelt med nettverk, som er ei lausare form enn allereie eksisterande institusjonar. Dette gjeld også for samarbeidsavtalar. Dei medfører ikkje nye organisasjonelle strukturar, men meir eller mindre formelle møter og samlingar mellom stat og kommune, som kan sjåast som ein mjuk versjon av verktøyet.

2.3.5 Val av styringsverky – utfordringar

Sjølv om NATO-typologien vart utarbeidd tidleg på 1980-talet har den helde seg bra, og det er evt kombinasjonar som er nye. Så er spørsmålet korleis dei statlege aktørane kjem fram til kva verky dei vel å bruke, det såkalla policy-designet. Val av verky er ofte meir kontroversielt enn målet. Dei fleste er einige i at målet er (rask) busetting. Men korleis gjer ein det på best mogleg måte? Som Hood og Margetts (2007: 149) skriv: «(...) the real politics only begins when it comes to the choice of means and implements.».

Ifølge desse er det fire krav for intelligent policy-design: rasjonelt val, at det er tilpassa formålet, økonomi og moralsk aksept (Hoods & Margetts 2007: 145). Rasjonelle val er knytt til policy-måla; oppnår ein dei? Når desse måla er vage er det desto viktigare å velje rett verky (Salamon 2002: 23). Det er lettare sagt enn gjort. Ein har aldri full informasjon og politikk og ideologi spelar ofte inn. At det er tilpassa formålet har med konteksten å gjere. Ein aktør er avhengig av å forstå konteksten for å velje rett styringsinstrument (Hood & Margetts 2007: 149).

Økonomi er også sentralt her. Staten vil alltid forsøke å spare der den kan, ettersom pengar ikkje er ein utømmeleg ressurs. Det fins to ulike typar sparsemd her; i kva grad ressursen er utømmeleg og grad av tvang ovanfor subjektet, som her er kommunane (Hoods & Margetts 2007:156). Finansar og organisasjon er knappe ressursar medan nodalitet og autoritet er utømmelege. Sistnemde kan t.o.m i nokre tilfeller auke, t.d. ved at staten kan bli meir synleg og få meir tillit i ein krisesituasjon. Ein vil vere forsiktig med å bruke tvang for å oppretthalde eit godt forhold og for å få subjektet, som altså her er kommunane, til å utføre det ein vil oppnå. Den moralske dimensjonen er eit siste omsyn. Dette er spesielt i saker som har ibuande etiske dilemma som bioteknologi og kjemiske våpen (Hood & Margetts 2007: 163,164). Når det gjeld busetting må ein spørre seg om målet om rask busetting skal vektleggast meir enn kommunane sin rett til sjølvstyre, m.a.o om målet heilager middelet.

Som vi her ser vil det vere nærmast umogleg å opfylle alle kriteria samstundes. Ytterlege to kriterium for val av styringsinstrument, som samstundes utgjer dei største utfordringane med å velje riktig, gjeld ansvarlighet og legitimitet (Pierre & Peters 2005: 117). Og som Salamon (2002: 37) skriv, «policymakers seem to be under increasing political pressures to select those tools of public action that are the most difficult to manage and the hardest to keep focused on their public objectives.»

Det er heller ikkje berre å formulere ein policy og velge eit styringsinstrument. Dette skal også implementerast, ofte av andre aktørar, noko som slett ikkje alltid går smertefritt, som vi kan lese om i Pressman & Wildavskys kjende studie frå 1973 med den treffande tittelen *How Great Expectations In Washington Are Dashed in Oakland*. Der peika dei på at det ikkje er eit absolutt skille mellom policy-design og implementering. Policy-utforminga held fram i implementeringsprosessen og gjer at det kan bli eit gap mellom utgangspunkt og gjennomføring (Salamon 2002: 11). Dette kan også skuldast såkalla prinspal-agent-problem, at dei som skal implementere noko let sine mål komme i vegen for dei som styrer sine opprinnelege mål. Pressman & Wildavsky sin første regel for implementering er difor at policy-makarar må prøve å nå sine mål så direkte som mogleg (Salamon 2002: 31). For øvrig Pressman & Wildavsky illustrerte for øvrig implementeringsproblemet med ein, i utgangspunktet, enkel og ukontroversiell policy. Openbart vil eit meir komplekst politikkområde gjere implementeringa endå meir utfordrande. Salamon (2002: 37) føresler formelle bindande kontrakter som ei mogleg løysing.

3. METODE

«*The content of science is particularly the methods and rules, not the subject matter.*» (King et al. 1994: s..).

Eitkvart forskingsarbeid har eit forskingsdesign, implisitt eller eksplisitt. Dette består av metodar som bind dei empiriske data til forskingsspørsmålet, og ved hjelp av teori fører fram til ein konklusjon (Yin 1994: 19). Eg tek i denne oppgåva føre meg eit policy-instrument som er rimeleg nytt i norsk samanheng; samarbeidsavtalar mellom stat og kommune, kor det fins lite eksisterande litteratur. Her passar det difor godt med ein eksplorerande case-studie (ibid: 28,29).

Det deskriptive er ein føresetnad for det forklarande, men er også viktig i seg sjølv. Systematiske slutningar er det som gjer det til vitenskap og det er målet både i deskriptiv og forklarande forskning (King et al. 1994: 34). Det handlar om kunsten å trekke ut det relevante frå ei større mengde data og her vil det teoretiske rammeverket vere til hjelp (ibid: 46). Eg skal her plassere case-studiet innafor samfunnsvitenskaplege metodar, og drøfte dens fordelar og ulemper, herunder spørsmål om validitet og reliabilitet. Eg vil også presentere datagrunnlaget mitt for oppgåva, både korleis eg har føreteke utvalet av data og korleis eg vil nytte desse.

3.1 Forskingsdesign: Case-studiet

Kvalitativ og kvantitativ metode har lenge vorte sett opp mot kvarandre i statsvitenskap. Tittelen på Mahoney & Goertz (2006) sitt slag for å forene dei seier sitt: «A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research». Dei ser på kvalitative og kvantitative metodar som to kulturar som har lett for å misforstå kvarandre. Lijphart (1971) er ein av dei som har rekna case-studier å vere underlegne statistiske metodar, ein slags siste utveg. Han meiner talet på observasjonar (N) er for lite til å kunne dra slutningar.

Dei siste åra har elles kvalitative metodar vorte meir anerkjende, og metodane meir utvikla. Forskjellen mellom kvantitative og kvalitative metodar er ikkje så svart/kvitt som det ofte kan sjå ut som. All statistisk forskning brukar ord og deskriptive element, og ein vil nesten alltid bruke innslag av kvantitative metodar, som deskriptiv statistikk (Gerring 2007: 10). Gerring (2007) slår eit slag for case-studier, og oppmodar til å tenke på dei ulike metodane som komplementære heller enn motsetningar. Dessutan treng ikkje casestudier vere synonymt med kvalitative studier.

Kva kjenneteikner så ein case-studie? Yin (1994: 13) definerer ein case-studie som «(...) an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context». Hellevik (2003: 463) omtalar det som ei inngåande undersøking av ei enkelt eining. Det er ofte eksplorasjone og vert ofte brukt om ein ikkje har nok informasjon frå før, t.d. på området der det ikkje finnast særleg eksisterande forskning. Case-studier er studier av det spesifikke, og skårer difor dårleg på ytre validitet, det å kunne generalisere. Case-studiet kan dessutan også fungere fint som eit første steg, eller i kombinasjon med andre metodar.

Ein skil ofte mellom single case-studier eller within case-studier, komparative case-studier og cross-case-studier. Gerring (2007) meiner dette er unødvendig og hevdar at ein alltid startar med ei cross-case-analyse i det ein foretek val av case. Caset vil høyre til ein populasjon av andre case. Kva er det eit case av? I dette tilfellet vil caset vere samarbeidsavtalar om busetting, som igjen er eit case av samarbeidsavtalar mellom stat og kommune. Ifølge Yin (1994: 6) passar case-studier godt til å besvare «korleis»- og «kvifor»-spørsmål og det er jo nettopp det eg vil finne ut av her: *Kva slags type styringsverktøy er samarbeidsavtalane som IMDi har inngått med visse kommunar, og korleis vil samarbeidsavtalane påverke kommunane og IMDi sitt samarbeid i å busette flyktningar?*

3.2 Datagrunnlag

Datainnsamling kan vere for å teste ein teori, men også for å finne ut meir om det ein forskar på og å komme fram til nye spørsmål (King et al. 1994: 23). I dette tilfellet vil det vere det siste. Ettersom samarbeidsavtalane er eit såpass nytt verkemiddel, føreligg det lite dokumentasjon, med unntak av sjølve avtalane. Intervju vil såleis vere sentralt for å komme meir i djupna på kva desse, ved første augekast nokså generelle, avtalane går ut på. Eg har føreteke fleire utval; først av region, så av kommunar og deretter kva informantar eg skulle

intervjue i kvar av desse kommunane. Dette har eg gjort ved strategisk ikkje-tilfeldig utval, nærare bestemt det Tansy (2007: 17) omtalar som ‘purposive sampling’ der det bestemmande er «(...) the purpose of the study and the researcher’s knowledge of the population guide the process». Ved ein slik utvalsmetode minskar ein høvet til å kunne generalisere (ibid: 14), men dette er heller ikkje formålet med studien.

3.2.1 Val av case

Samtlege IMDi-regionar, med unntak av IMDi Sør, tek i bruk samarbeidsavtalar direkte med kommunar, men det varierer kor mange kommunar i kvar region som har inngått slike. Avtalane sitt omfang varierer også. Eg har valt å ta føre meg utvalde kommunar i region vest og avtalane dei kallar *Includio 15*. Grunnen til at eg valde denne regionen er at IMDi Vest tidlegare hatt særansvar for koordinering av busettingsarbeidet i heile landet. Difor tenkjer eg at denne regionen sit på ekstra kompetanse på feltet. Det er også denne regionen som buset flest flyktningar etter region Øst. I tillegg kjenner eg sjølv godt til regionen.

Eg har vidare valt ut dei tre kommunane i Sogn og Fjordane som har inngått eller fått førespurnad om å inngå samarbeidsavtalar; Flora, Førde og Sogndal. Dei to første er nabokommunar og nokså like, både i folketal og politisk konstellasjon. Likevel tek Førde kun mot halvparten av det dei vert oppmoda om og har endå ikkje signert avtalen. Dette kan då vere eit døme på det Mahoney & Goertz (2006) kallar negative case, dvs eit case der interesseutfallet, som her er ‘inngått samarbeidsavtale’, ikkje skjer. Florø har lenge vore ein «god» busettingskommune, og det same gjeld Sogndal, som buset på same nivå som Flora trass i at det er ein mindre kommune med sine rundt 7000 innbyggjarar, mot Flora sine rundt 11.000. Sjølv om eg ikkje gjer eit reint komparativt studie vil det sjølv sagt vere interessant å sette funna i dei ulike kommunane opp mot kvarandre.

3.2.2 Val av informantar

Utvalet av informantar har eg basert på stillingskriterier (Tansey 2007: 19). Samplinga har også hatt innslag av den såkalla snøball-metoden (ibid: 18), ettersom eg har late informantane seie si meining om kven dei meiner det er relevant å snakke med. Goldstein (2002) skriv om utfordringa i å i det heile teke få tilgang på informantar. Eg sende ut førespurnad om intervju til ordførar, rådmann og flyktningansvarleg i kommunane, med forklaring av prosjektet og tilvising frå rettleiar. Det viste seg raskt at det var vanskeleg å få ordførar og rådmann i tale, -

dei sende meg direkte til flyktningansvarleg. Etter meir og instendig forklaring av kor viktig det var å få med kommuneleiinga, fekk eg omsider avtalt intervju med rådmennene, utanom i Flora. Her tipsa flyktningkonsulenten meg om å intervju styreleiaren i styret til Flora Innvandrarsenter i staden, ettersom rådmannen i kommunen har lite med flyktningarbeidet å gjere¹. I Førde intervjuja eg leiaren for norsksenteret, som også er eininga med ansvar for busetting. Nestleiaren var også med i store delar av intervjuet, og eg refererer difor til «leiinga ved norsksenteret».

Ordførarar i kommunane er altså ikkje med. Eg trur likevel ikkje dette vil vere eit stort problem. Rådmann og flyktningkonsulent vil nok uansett ha eit godt overblikk over det kommunepolitiske biletet, og informere meg om korleis den politiske prosessen har føregått. Mitt hovudfokus vil uansett vere relasjonen mellom IMDi og kommunane, og eg tenkjer at det er i høg grad flyktningtenesta som har den kontinuerlege kontakten med direktoratet.

Hos IMDi var det meir uklart kven det var mest relevant å intervju, og her vart tilgjengelegheit og tilråing avgjerande. Hos IMDi Vest enda eg difor opp med å intervju busettingsansvarleg for Sogn og Fjordane². Eg vil også dra vekslar på intervju som rettleiaren min, Anton Steen, har gjort med leiinga i IMDi Vest våren 2013. Her var busetting overordna tema, men dei kom også inn på samarbeidsavtalane. Eg fekk i tillegg, etter at eg hadde gjort intervju i kommunane og IMDi Vest, ein avtale med IMDi-direktøren sentralt. Dette vart eit godt høve til å få innsikt i korleis prosessen med samarbeidsavtalane på landsbasis starta, og kva styringstenking som ligg bak desse avtalane frå IMDi. Elles baserer eg kartlegginga av samarbeidsavtalane på korrespondanse per e-post med dei ulike regionkontora.

3.2.3 Dokument

I ei studie av samarbeidsavtalane mellom IMDi og kommunane vil sjølvstundt sjølve avtaledokumenta vere sentrale. Eg har fått desse tilsendt frå dei ulike regionkontora, men dei er også offentlege og allment tilgjengelege. Eg vil føreta ei klassifisering av alle samarbeidsavtalane, region for region, og sjølvstundt studere avtalane til kommunane eg har valt ut ekstra nøye. Dette har vore ei nyttig kjelde i utarbeidinga av intervjuguidar. IMDi sin strategi «Mangfold er hverdagen» frå 2012 vil også vere eit nyttig bakteppe ettersom IMDi

¹ Flora kommune har ei litt spesiell organisering av flyktningarbeidet, i eit kommunalt foretak, noko eg kjem tilbake til.

² Anton Steen har i 2013 gjort intervju med direktøren for IMDi Vest, og eg vil også dra inn dette intervjuet, som eg har tilgang til.

her meislar ut den nye strategien som ligg under og kanskje har vore med å utvikle desse avtalane, samt oppmodingsbrev. IMDi kvart år sender ut til kommunane. Her må eg vere merksam på at dette er brev frå ein avsendar, IMDi, til ein spesifikk mottakar, kommunane, og ta dette med i tolkinga. I tillegg vil ein alltid i møte med tekstar vere påverka av konteksten og si eiga forforståing (Bergström & Boreus 2012: 31).

I tillegg vil eg sjølvsagt ta i bruk andre relevante dokument, både frå IMDi, regjeringa og kommunane. For å avgrense litt har eg hovudsakleg sett på kommunestyresaker frå 2010 t.o.m 2013, og tilhøyrande dokumentasjon. Dei første avtalane vart signert i 2012, så då har eg materiale både før og etter avtalane tredde i kraft. Av talmateriale tek eg med tal f.o.m IMDi si oppretting i 2006. Slik kan eg betre sjå variasjon og tendensar over tid.

3.2.4 Intervju

Eit føremål med intervju kan vere å få stadfesta øvrige kjelder. Ei slik blanding av kjelder kallast triangulering (Tansey 2007: 6), og denne kryssjekkinga gjer at ein får testa kor robuste funna er og altså auke validiteten. Eit anna føremål er å få informasjon om korleis visse aktørar tenker, til ein viss grad for å gjere slutningar om populasjonen og rekonstruere eit hendelsesforløp (ibid: 7). Den openberre fordelten med intervju er at ein hentar inn førstehands kunnskap om eit fenomen (ibid: 8). Grunna dette er intervju ein ynda metode i prosesssporing. Ofte kan dokumentasjon mangle i prosessar, som det gjer her. Utanom sjølve avtalane har eg lite som fortel om prosessen bak den, både internt i IMDi, internt i kommunane og ikkje minst i forhandlingane mellom desse. Sjølv om eg vil bruke element av prosesssporing og i intervju komme inn på korleis avtalane vert til vil eg grunna knappe tidsrammer konsentrere meg mest om innhaldet i avtalane og korleis dei fungerer.

Intervjua har vore av typen semistrukturerte med opne spørsmål, ein intervjuteknikk ofte brukt i eliteintervju (Leech 2002). Når ein brukar opne spørsmål er det lettare å få med seg nyansane i konteksten og den underliggande tankegangen til informantane (Aberbach & Rockman 2002: 674). At intervjuet er ustrukturert med opne spørsmål treng ikkje å bety at forskaren skal ha ei passiv rolle. Svein S. Andersen (2006) argumenterer for ei aktiv forskarrolle og meiner at dette kan vere fruktbart i møte med ressurssterke informantar. «Fraværet av fast struktur i intervjusituasjonen står ikkje i motsetning til klar analytisk struktur. (...) Valg av spørsmål, presisjon og evne til aktiv oppfølging er avgjørende for kva slags og hvor detaljert kunnskap som genereres.» (Andersen 2006: 285).

Alle informantane mine var såkalla elite-informantar, med god kjennskap til sitt fagområde, og det var difor lett å få dei i tale. Ei utfordring var å halde seg til sjølve saka, samarbeidsavtalane som styringsverktøy, men intervjuguidane var til stor hjelp. Alle intervju er gjort ansikt til ansikt og teke opp på diktafon. Eg har deretter transkribert intervju. I forkant av intervju opplyste eg informantane om at opplysningane ville bli behandla varsamt, og at dei ville få moglegheit til sitatsjekk. Ingen hadde problemer med dette. Prosjektet er også meldt inn til NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste).

3.3 Validitet og reliabilitet

Det finnst mange måtar å definere validitet på, men Andersen (2006: 292) oppsummerer det på ein god måte: «Validitet dreier seg om tolkning og forklaring, om å være tydelig og overbevisende mht. operasjonalisering og relevans.». Ofte vert validitet delt opp i ytre og indre validitet, der ytre validitet dreiar seg om kor vidt ein kan generalisere til populasjonen elles, og indre validitet dreier seg om dei kausale mekanismane. No er verken generalisering eller å avdekke kausale mekanismar føremålet her, ettersom det er ein kartleggande eksplorerande studie. Eg vil difor ta i bruk historikaren Knut Kjeldstadli (1999) sine kriterier for kjeldekritikk som mål på validiteten.

Kjeldstadli (1999: 179, 180) deler inn i ytre og indre kjeldekritikk der den ytre består i kor vidt kjelda er relevant, og den indre består i å spørje om kjelda er truverdig. I desse spørsmåla må ein ta teksten sitt føremål i betrakting og i kva kontekst den er skriven. Når det gjeld spørsmålet om relevans kan ein klart seie at samarbeidsavtalane er relevante kjelder i eit studium av nettopp desse. Dei er likevel først og fremst intensjonsdokument, og seier ikkje noko om korleis samarbeidsavtalane vil verke i praksis og på sikt. Her kjem intervju inn som nyttige supplement.

På truverde skårer kanskje avtaledokumenta høgst, medan intervju er meir problematiske. Ein ting er om informantane er ærlege. Dette kan ofte vere ei utfordring om det er snakk om kontroversielle tema. Om det er spenningar enten innad i kommunen eller mellom kommunane og IMDi kan det hende ein ikkje vil gå inn på det. I tillegg kan det hende at informanten rasjonaliserer, t.d. ved å framheve si eiga rolle i ein prosess. Dette treng ikkje å vere bevisst, og det kan lett skje i komplekse prosessar (Andersen 2006: 294). Ein vil alltid måtte forholde seg til informanten si verkelegheitsoppfatning, og denne er subjektiv (ibid:

283). «Informanter kan (...) ha egne agendaer og oppfatninger om kva som er den beste, redeligste og rimeligste måten å forstå saken på. Å tro at eliteinformanter umiddelbart skulle gi oss ‘sannheten’ er derfor i beste fall naivt.» (Andersen 2006: 288).

Utfordringa for forskaren vert då å kjenne konteksten så godt at ein kan forstå relasjonen mellom denne og informanten sitt bilete av den. Eg hadde opparbeida meg god kunnskap om busetting og ein del om kommunane før intervju. Eg opplevde ikkje at informantane la skjul, og eg meiner difor at validiteten er god. Det vil også kunne styrke validiteten at eg har intervju fleire aktørar, både innad i kommunane og frå IMDi regionalt og sentralt.

Reliabilitet handlar om studien sin grad av nøyaktigheit. Det er viktig å dokumentere datainnsamlinga og prosessen elles, slik at ein hadde fått samme resultat om ein hadde gjenteke studien (Yin 1994: 36). Ein alternativ test av reliabiliteten er at andre gjer samme studien (Hellevik 2003: 184). Eg vil tru at reliabiliteten i denne studien er god. Alle dokumenta eg har brukt er offentlege og tilgjengelege. Når det gjeld intervju kan mangelen på strukturerte spørsmål i semistrukturerte intervju kan skape problem for reliabiliteten (Andersen 2006: 283). Eg vil likevel tru at eg har ivareteke reliabilitetsomsynet ved å legge ved intervjuguiden brukt i intervju, i tillegg til at eg har transkribert samtlege intervju.

Ei utfordring i kvalitative studier kan vere at der er stor grad av tolking, noko som er subjektivt. «En text har en föränderlig betydelse eftersom olika subjekt ger den olika tolkningar i olika historiska situationer. Det är omöjligt att rekonstruera exakt vad författaren velat säga med texten, följaktigen också hur andra mottagare förstått den.» (Bergström & Boreus 2012: 31). Teksten får eit nytt innhald i møte med tolkaren og denne sin kontekst (ibid: 32). Dette kan imøtegåast til ein viss grad ved å gjere god greie for val ein har teke og tankegangen bak slutningar ein dreg.

4. BAKGRUNN

Eg vil her gi eit kort omriss av integreringspolitikken i Noreg for så å gjere rede for dagens busettingsmodell samt utfordringar og ulike løysingsforslag som har vore oppe til evaluering. Mot slutten av kapittelet vil eg ta føre meg høyringsrunda om tilvisningsrett og det endelege kompromisset kor direkte samarbeidsavtalar mellom IMDi og kommunane blir teke i bruk som eit nytt forsøk på å løyse busettingsdilemmaet. Eg kjem inn på ein del grunnar til kvifor det kan vere vanskeleg å få kommunane til å ta imot like mange flyktningar som IMDi oppmodar om, sjølv om ansvaret for den lange ventetida for busettingsklare i mottak må sjølv sagt også tilskrivast saksbehandlingstid i både IMDi og UDI, som er ein viktig premisslevarandør for busettinga (Thorshaug et al. 2013). Kommunane har likevel ei nøkkelrolle ettersom det er dei som er iverksettarar av busettingspolitikken.

4.1 Busetting av flyktningar fram til 2012

4.1.1 Frå gjestearbeidarar til permanent opphald

Innvandring til Noreg i større skala starta på 60- og 70-talet med arbeidsinnvandrarar frå land som Pakistan, Tyrkia, Marokko og India. I byrjinga var dei sett på som gjestearbeidarar, og ein gjekk utifrå at dei skulle returnere dit dei kom frå. Det viste seg at mange blei verande og familiegjenforening førte med seg nye innvandrarar (NOU 2011:7: 68). I 1975 bestemte ein, som fleire land i vesten, å innføre ein innvandringsstopp. Likevel har flyktningar på humanitært grunnlag og asylsøkarar vore eit unntak, og mot slutten av 80-talet var det ein stor auke i ankomstar som gjorde at samansettinga av flyktningar endra seg. Ein fekk også ei endring med omsyn til ansvar frå humanitære organisasjonar til staten og etter kvart kommunane. Kommunane har hatt ansvar for busettinga sidan 1982 (Berg 1996: 505).

Tilstrauminga av flyktningar auka veldig på 90-talet med flyktningar frå det tidlegare Jugoslavia (NOU 2011:7: 69). Dei siste åra har flyktningane i større grad komme frå såkalla ikkje-vestlege land³, og i 2012 kom det flest frå Somalia, Eritrea og Afghanistan (IMDi 2012a). Ein har også, etter EU-utvidinga i 2004, fått ein stor auke i arbeidsinnvandring frå Aust-Europa. I dag er 710 465 første- eller såkalla andregenerasjons innvandrara⁴ i Noreg, dvs 14,1 % av folketalet. I tillegg til asylsøkarane som kjem til asylmottaka er det også ein del overføringsflyktningar frå FN, også kalla kvoteflyktningar, og familieinnvandring.

4.1.2 Organiseringa av busettingsarbeidet

Fram til 1986/87 kom flyktningane direkte til kommunane og dette vart etter kvart ei stor belastning. I 1987 vart ansvaret flytta til staten, der flyktning- og innvandrarsakene vart samla i Kommunaldepartementet (St.Meld nr.61, 1989-90: 3) og i Justisdepartementet si utlendingsavdeling, der UDI vart oppretta i 1988. Heretter føregjekk busettinga gjennom årlege forhandlingar mellom staten og kommunane, representert av KS. Med aukande mottak av flyktningar vart det stadig fleire ventande i mottak, og i 1989-90 kom det ei stortingsmelding (ibid) med sikte på å effektivisere arbeidet for å få ned ventetida, samt å samle finansieringa. Det vart lagt vekt på at utgiftene ikkje skulle veltast over frå stat til kommune, og det vart med dette føreslått eit integreringstilskot som erstatta den dåverande refusjonsordninga (ibid: 5).

Dette integreringstilskotet vart innført i 1991 og var ei administrativ forenkling av dei tidlegare refusjonsordningane (Brandzæg et al. 2006: 38). Denne er framleis i bruk, med ein del modifikasjonar. Tilskotet er lagt opp etter gjennomsnittsprinsippet, der eit nasjonalt berekningsutval bereknar gjennomsnittet av forventede utgifter på bakgrunn av data om sosialhjelpskostnader, introduksjonsstønad og kommunale utgifter til integrering og administrasjonen av desse (ibid: 205). Kommunane vert stimulert til meir effektiv drift ettersom dei sjølve får ansvar for ressursbruken (St.Meld nr.61, 1989-90: 17) og di raskare dei integrerer flyktningane di raskare går desse frå å vere velferdskonsumentar til –produsentar (Brandzæg et al. 2006: 46).

³ Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utanom EU/EØS, SSB si inndeling

⁴ Barn født i Noreg med ein eller to utenlandskfødte foreldre. SSB definerer innvandrara slik i sin statistikk.

Ein har i Noreg som i fleire andre velferdsstatar sett ei større kopling mellom rettar og plikter dei siste åra (Djuve & Pettersen 1997). Introduksjonslova vart innført i 2004 og pålegg kommunane å tilby opplæring i språk og samfunnskunnskap til alle som oppfyller kriteria (Brandzæg et al. 2006: 48). Ein prøvar her å samarbeide med NAV for å legge til rette overgangen til arbeidslivet. Dette varierer framleis veldig frå kommune til kommune (ibid: 50). Det er obligatorisk å delta, men ein får ei slags løn for det, introduksjonsstønad, utbetalt kvar månad.

4.1.3 Samarbeidsmodellen

I stortingsmeldinga «Asyl- og flyktningpolitikken i Norge» (2000-01) vart den frivillige ordninga gjennomgått og det vart utreda fire alternative busettingsmodellar. Konklusjonen vart at ein skulle halde fram med ein frivillig samarbeidsmodell, men gi kommunane og deira representative organ KS eit større ansvar gjennom ei samarbeidsavtale med staten. Denne ordninga vart innført i 2002 og står framleis ved lag.

Ein har i løpet av dei siste ti åra foreteke fleire organisatoriske endringar på departements- og direktoratsnivå. Ansvar for integrering vart flytta frå Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) i 2005 (Brandzæg et al. 2006: 60) og vidare til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) etter valet i 2009 (Agenda Kaupang 2014: 93). IMDi vart oppretta i 2006 og overtok UDI sine oppgåver på integreringsfeltet. Grunngevinga var at integrerings- og inkluderingsarbeidet fekk for dårlege vilkår i UDI, som også mangla legitimitet grunna si rolle som kontrollorgan (ibid: 14).

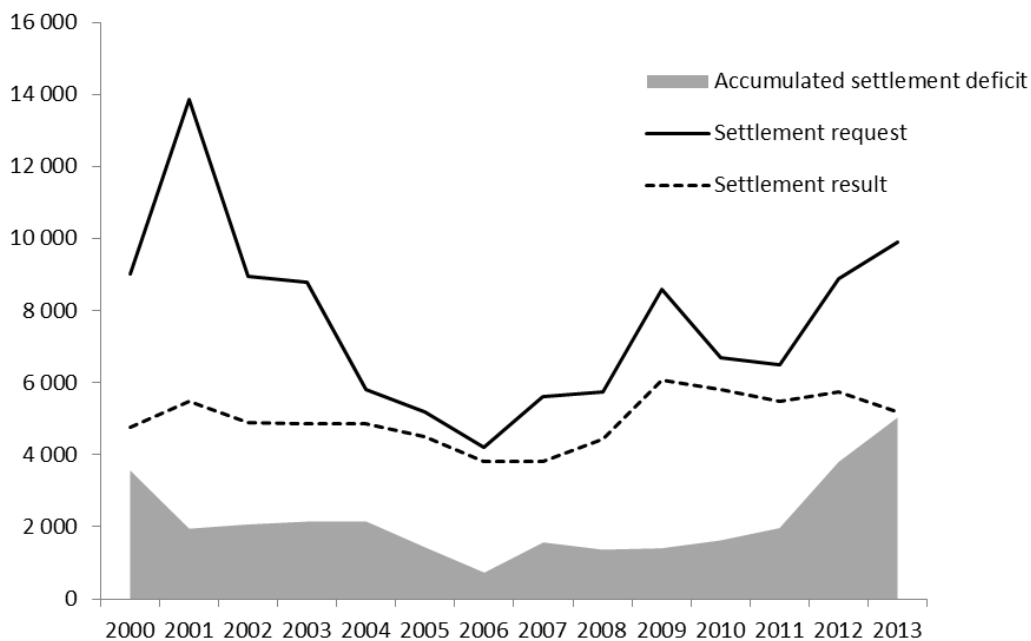
Busettinga i modellen frå 2002 går over tre nivå. Nasjonalt utval for mottak og busetting⁵, med representantar både frå stat og kommune, fastset på bakgrunn av berekningar gjort av Berekningsutvalet for kartlegging av kommunale utgifter til busetting og integrering av flyktningar⁶ eit årleg tal for oppmodingar per region. IMDi regionalt tek seg av vidare fordeling på kommunar i sin region, og sender brev til desse med oppmodning om å ta imot eit visst tal flyktningar. Kommunestyra debatterer dette, og fattar vedtak, oftast basert på ei innstilling rådmannen har gjort på bakgrunn av IMDi si oppmoding. Når kommunane har fatta vedtak kan IMDi søke ut plassar til konkrete flyktningar, men også denne delen kan ta tid, og her kjem kommunane ofte med reservasjonar av ulikt slag. Somme kommunar inkluderer

⁵ Heretter forkortar eg det til nasjonalt utval

⁶ Heretter forkortar eg det til berekningsutvalet

også familiegjenforening i vedtakstalet, noko som gjer at dei tek imot færre frå IMDi (Thorshaug et al. 2013: 49, 50).

Sjølv om IMDi har sett inn ekstra ressursar på busetting dei siste åra og har busett fleire i absolute tal er det framleis mange som ventar i mottak bl.a. grunna større tilstrøyming. (Riksrevisjonen 2010-2011⁷). Gjennomsnittleg ventetid i mottak har også auka ettersom IMDi har prioritert å busette lengeventande først (IMDi 2011: 3). I tillegg til fleire flyktningar generelt er der fleire einslege som er vanskelegare å busette, ettersom ein då treng fleire bustadar enn med familiar. Det er også mange einslege midreårege, og desse vil krevje ekstra ressursar og oppfølging (Riksrevisjonen: 35). Den lange ventetida i mottak er problematisk for alle partar. Det er ei psykisk påkjenning for flyktningane, integreringa vil verte vanskelegare for kommunen etterpå og i tillegg er mottaksplassar dyre for staten (Thorshaug et al. 2013: 32).



Figur 4.1. Akkumulert underskot på busetting som konsekvens av gapet mellom oppmodingar og tal flyktningar kommunane vedtek å busette. Kjelder: IMDi sine busettingsrapportar/på nettsidene. Utarbeidd for Askim & Steen (2013).

⁷ Heretter Riksrevisjonen

4.2 Sentrale utfordringar

Integrering er som nemnt eit komplekst problem og her er mange paradoks. Hovudmålet i busettingspolitikken er rask og god busetting. Ofte vert dette lagt fram som motstridande målsettingar og som at det eine vil gå på bekostning av det andre. Her kjem vi også til kjernen i kvifor staten kvir seg for å innføre meir styrt busetting; det kan fungere på kort sikt, men kan få negative konsekvensar for integreringa i eit lengre tidsperspektiv. Mange kommunar vel å busette færre eller ingen, evt å utsette vedtaket med grunngevinga «å konsentrere seg betre om dei som allereie er her, og sørge for at dei vert godt integrerte først (Thorshaug et al. 2013: 105). Er det verkeleg ei motsetting mellom kvantitet og kvalitet her? Eller blir det beste det gode sin fiende? Agenda Kaupang (2014) peikar i si evaluering av IMDi på at måla er veldig sprikande, frå reint kvantitative måltal på busetting til meir kvalitative og langsiktige mål om integrering i arbeidsliv og samfunn. Eg skal vidare ta opp nokre av utfordringane og faktorane som påverkar kommunane sin vilje til å ta imot flyktningar.

4.2.1 Mangel på bustadar

Tilgang på bustader er den grunnen som kommunane oftast nemner som det største problemet for busetjing (IMDi 2012c). Og om der finnast ledige bustader i kommunane er dei som oftast tilpassa familiar og ikkje einslege. Kommunale bustader vert mest brukt og nokre kommunar har eit godt samarbeid med det kommunale bustadkontoret (Ibenholt & Bakli 2009: 31). Kommunane kan søke bustøtte og bustadtilskot frå Husbanken, men mange har klaga på at dette er for lite, spesielt etter at det vart redusert frå 40% til 20% (ibid: 32) i tillegg til at det ikkje er godt nok kjent blant alle kommunar (Brandzæg 2006: 58). Husbanken har no auka tilskotet igjen og staten oppfordrar kommunane til å søke. Ibenholt & Bakli (2009: 31) foreslår at kommunane burde hatt ledige «beredskapsboliger» som dei får kompensert om dei står tomme. Dette hadde også skapt incentiv for IMDi til å fylle dei opp. I tillegg foreslår dei at kommunane forankrar busetting av flyktningar i bustadsosial plan (ibid: 57). IMDi har inngått ein samarbeidsavtale med Husbanken sentralt, og prøver å legge til rette for at Husbanken og kommunen samarbeider tettare, også på regionalt og lokalt nivå (Agenda Kaupang 2014: 54).

4.2.2 Arbeid

Ettersom busetting og integrering av flyktningar vedkjem dei fleste sektorar, er IMDi avhengig av gode samarbeid på tvers av desse. På sentralt hald har IMDi inngått samarbeidsavtalar med fleire sektorar, ikkje minst NAV, og prøver å tilrettelegge for liknande samarbeid lokalt. Arbeid er nøkkelen til integrering seiast det, og for å få flyktningar kvalifiserte og i arbeid krevast det eit godt samarbeid med NAV og næringslivet i kommunane. Her kjem ein også i ei slags konflikt med arbeidsinnvandring, som strengt tatt ligg under IMDi sitt ansvarsområde, men som ikkje utløyser tilskot eller krav på norskundervisning sjølv om stadig fleire tek med seg familien og buset seg her. Mange i IMDi har med tanke på desse utfordringane gitt uttrykk for at det hadde vore ein fordel om IMDi låg under Arbeidsdepartementet (AD) framfor BLD (Agenda Kaupang 2014: 93).

4.2.3 Spreidd busetting

Med den nemde straumen av flyktningar frå Jugoslavia på 90-talet gjekk ein frå å busette kun sør for Trøndelag og i dei sentrale områda til å ta heile landet i bruk, noko som etter kvart vart eit uttalt ideal, i tråd med den generelle norske distriktpolitikken. Ein legg vekt på at busetting av flyktningar bring med seg folketalsauke og arbeidskraft til mindre utkantskommunar (Meld.st nr.6 2012-13:88). Ved å busette også i mindre sentrale og folketette område kan det imidlertid oppstå problem med sekundærflytting, dvs at flyktningane etter ei viss tid flyttar, oftast til meir sentrale område der dei har kjenningar eller fleire frå same nasjonalitetsgruppe, og evt betre sjansar for å få arbeid. Integreringstilskotet følger i slike tilfelle flyktningen. Enkelte kommunar vil då sitte igjen med den vanskelege primærintegreringa, for så å «ikkje få noko att» i form av framtidig arbeidskraft og skattekrone.

Dette har vorte eit mindre problem dei siste åra, mogleg grunna betre matching av busettingskommune, og ikkje minst introduksjonsprogrammet, som i alle fall bind flyktningen i 1-2 år (Brandzæg et al. 2006: 33). IMDi har gjort eit val om å redusere talet på busettingskommunar, og heller oppmode om fleire i dei som allereie buset, og som har eit velutvikla tenesteapparat. Likevel er det eit problem at større kommunar ofte har meir press i bustadmarknaden (ibid: 70), og det kjem fram i stortingsmeldinga frå 2012-13 (s.88) at distriktsfokuset framleis står sterkt. Interkommunalt samarbeid kan vere ei løysing på kompetanseutfordringa til dei mindre kommunane (Brandzæg et al. 2006: 71).

4.2.4 Vedtak er ikkje nok – utsøkingprosessen

Samstundes som flyktningar ofte vert sett på som ei målgruppe er denne langt frå homogen og inneheld andre målgrupper som eldre og barn, høgt utdanna og analfabetar, friske og sjuke og ikkje minst ulike nasjonalitetar. Det har lenge vore eit problem at kommunane ikkje berre viser til valfridom i kor mange dei vil busette, men også legg føringar på kven dei vil busette og kjem med krav eller motforestillingar etter utsøking (Thorshaug et al. 2013: 11).

Somme kommunar favoriserer visse nasjonale grupper. Det kan enten vere fordi dei vil ha ein viss del av ei nasjonalitetsgruppe for å skape eit trygt miljø for denne, eller fordi ein har inntrykk av at somme nasjonalitetar er vanskelegare å integrere. Til illustrasjon ventar somaliarar, som er omgitt av mange stereotyper godt hjelpte av media, i gjennomsnitt 1 månad lenger i mottak enn eritrearar (IMDi 2011: 4).

I tillegg er mange skeptiske til å ta imot flyktningar som krev ekstra ressursar, som sjuke, eldre og barn. Det har vore føreslått å skille mellom «vanlege» og ekstra krevjande, og kanskje innføre to separate “løp” for desse (Thorshaug et al. 2013, Ibenholt & Bakli 2009). Andre forslag er at kommunane tek «vanskelege» flyktningar på omgang, evt spesielle saksbehandlarar som tek seg av desse (Ibenholt & Bakli 2009: 53). Litt er gjort allereie, bl.a. gjennom det auka fokuset på einslege mindreårige og forsøket med direkte busetting av desse.

I tillegg er ujamn busetting eit problem. Mange vert busett mot slutten av året (Riksrevisjonen: 9). Dette kan vere fordi at uansett når ein buset ein flyktning i løpet av eit år mottek kommunen integreringstilskot for det året. Difor er eit av dei nye tiltaka kvartalvis eller løpande busetting, noko eg skal komme tilbake til når eg kjem inn på den nye strategien. Eit anna moment som skaper uvisse er familiesameining, ettersom denne kjem utanom IMDi sin busettingsprosess. Desse vert busett direkte i kommunane og utløyser noko mindre tilskot. Det er vanskeleg for kommunane å vite når desse kjem, og mange kommunar vel å inkludere desse i vedtakstalet for årlege busettingar, noko som er ei utfordring for IMDi. Ettersom det dei siste åra har vore stadig fleire einslege som skal busettast, har det vore ein auke i familiesameiningar.

4.2.5 Integreringstilskotet – eit viktig incentiv

Integreringstilskotet er det sterkaste verkemiddelet staten har for å få kommunane til å busette flyktningar. Når det gjeld storleiken på tilskotet har dette dei siste åra auka, spesielt for grupper som er vanskelege å busette, som flyktningar med spesielle helsebehov eller einslege mindreårige. Det har også vore ein generell auke i den årlege utbetalinga dei to første åra, ettersom mykje av midlane her går med til introduksjonsprogrammet (Brandzæg et al. 2006: 77). Kostnadsrisikoen har truleg blitt endå større for kommunane etter innføringa av dette, ettersom tilskotet er likt for alle og ikkje tek omsyn til kunnskapsnivå frå starten, noko som varierer veldig. Det kan også diskuteras om småkommunar skal få ein kompensasjon (ibid: 252-253). I kommuneleiarundersøkinga gjort for IMDi (2012c) nemner fleire at tilskotet ikkje er tilstrekkeleg og kan vere eit hinder for busetting. 45% svarar ja til spørsmålet om kor vidt ein auke i integreringstilskotet vil auke deira vilje til å busette. Telemarksforsking, som foretok ei evaluering av tilskotet i 2006, advarer mot å ha for stor tru på at dette skal løyse alt og at det er viktig å sjå det i samheng med andre verkemiddel (Brandzæg et al. 2006: 40).

<i>Tislkuddsår</i>	<i>Enslige voksne</i>	<i>Andre voksne</i>	<i>Enslige mindreårige</i>	<i>Barn</i>
År 1 (bosettingsår 2014)	225 000	177 000	177 000	177 000
År 2 (bosettingsår 2013)	200 000	200 000	200 000	200 000
År 3 (bosettingsår 2012)	142 600	142 600	142 600	142 600
År 4 (bosettingsår 2011)	80 000	80 000	80 000	80 000
År 5 (bosettingsår 2010)	70 000	70 000	70 000	70 000
Totalt	717 600	669 600	90	

Tabell 4.1: *Integreringstilskotet, satsar per 2014* (Kjelde: BLD 2014)

4.2.6 Politikk og opinion

Sjølv om målet er at busetting skal bli ei varig kommunal velferdsoppgåve, er busetting av flyktningar framleis oppe til politisk behandling i dei fleste kommunar. Mange går rett nok no for fleirårige vedtak framfor årlege vedtak, som til no har vore malen. Her står lokalpolitikarane i ein skvis mellom ein skeptisk lokalbefolkning (Steen 2009: 331) og eit

ansvar overfor staten. I tillegg er det også ulike politiske syn mellom partia, og her skil Frp seg ut. Det er ein klar negativ samanheng mellom Frp-andel i kommunestyret og busettingsvilje (ibid: 335). Når vi no frå hausten 2013 har ein ny situasjon, med ein inkluderingsminister frå Frp, vert det interessant å sjå om dette vil endre seg. Inkluderingsministeren sende bl.a. ut eit brev til alle ordførarane i landet før jul, der ho understreka den prekære situasjonen og oppfordra dei til å busette fleire, spesielt barnefamiliar (BLD et al. 2013). Likevel er denne biten ikkje noko IMDi rår over, og eg vil i denne oppgåva halde meg til mest til den administrative leiinga og deira samarbeid med IMDi.

4.3 Behov for ein ny modell

Alternativ til busettingsmodellar vart som nemnt allereie utgreidd i forkant av stortingsmeldinga «Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg» (2000-01). Ei av desse alternativa var fri busetting som er den ordninga Sverige brukar. Ei av ulempene med denne modellen er at den kan føre til ei opphoping i og rundt dei store byane, noko som igjen kan medføre sterkare etnisk segregering. Dette overlappar ofte med sosiøkonomisk segregering og ei opphoping av levekårsproblem, som vi ser i mange bydelar aust i Oslo, og enkelte vil hevde at det hemmar integreringa (IMDi 2014b). Likevel føresler fleire (bl.a. regjeringa i Meld.St.6 (2012-2013), IMDi 2011) å opne for at flyktningar som vil det, og som har kapasitet til det, kan busette seg på eiga hand, evt med unntak av Oslo, og at dei likevel skal få rett til introduksjonsprogrammet, noko dei ikkje får i dag. 16 kommunar opna for sjølvbusetting i 2012 (IMDi 2012a: 4).

Tvungen busetting har vore oppe til evaluering fleire gonger, bl.a. allereie på slutten av 80-talet i førekant av stortingsmelding nr. 61 i 1989-89, men har vorte avslått. På bakgrunn av ei evaluering, gjort av Riksrevisjonen (2010-2011), som, ikkje overraskande, konkluderte med at måloppnåinga i busettingspolitikken har vore svak, sette BLD i gang ei høyringsrunde i 2011 om eit forslag til ny busettingsordning. Denne gjekk bort frå den frivillige linja ettersom fylkesmannen skulle få tilvisingsrett om kommunane ikkje ville ta imot dei flyktningane dei var oppmoda til å ta imot (BLD 2011). Dei viste til Danmark som har ein liknande modell, der sjølve tilvisingsretten er lovfesta. Staten kan bidra om kommunane ikkje klarer å skaffe bustad, men då må kommunane stå for rekninga (ibid: 7,8).

BLD føreslo i høringsbrevet at om ikkje kommunane har skaffa bustad innan 3 månader, kan integreringstilskotet bli avkorta for å kompensere for staten sine utgifter til mottaksplassar (BLD 2011: 13). Dei føreslo også at KS skulle få ansvaret med å oppmode kommunane, for å tydeleggjere at dette er eit kommunalt ansvar (ibid: 11). Dei la likevel vekt på at dette skulle vere ein siste utveg og at ein hovudsakleg skulle «bygge vidare på det som fungerer godt i dagens bosettingsordning, ikke minst de gode samarbeidsrelasjonene som er etablert mellom staten ved departementet og IMDi, KS og kommunene.» (BLD 2011: 10)

Dei fekk dei mange negative tilbakemeldingar, ikkje minst frå kommunane, som openbert var mot ein modell som braut med den frivillige modellen (Hernes 2012). IMDi var også imot, og dei var skeptiske til at KS skulle ha ansvar for fordelinga mellom kommunane, då dette ville kunne skape uklare ansvarsgrenser. Dei meinte også at forhandlinga mellom kommunar, som også var eit av forslaga, t.o.m kunne forlenge prosessen. Allereie med dagens politiske handtering i kommunestyret tek det mykje tid (IMDi 2011: 6, 7).

IMDi meinte vidare at *om* det skulle takast i bruk tilvisningsrett burde denne ligge hos IMDi som har fagekspertisen, men dei stilte seg tvilande til at ein slik rett skulle vere veldig ressursparande, og var bekymra for at den kunne få negative konsekvensar for handlingsrommet deira med kommunane (IMDi 2011: 16). Dei skriv følgande i sitt høyringssvar: «IMDi som statens representant, kan oppleve at åpningen inn til kommunene lukkes, og at ansvaret forsøkes presset tilbake på staten» (ibid: 16).

4.3.1 Ny samarbeidsavtale mellom stat og kommune

Ein vart i staden einige om å gå for Riksrevisjonen (s. 8) sitt forslag om å vidareutvikle dagens samarbeidsmodell, og ein ny avtale mellom staten, ved IMDi, og kommunane, ved KS, vart signert 22.april 2013⁸, som igjen vart fornya i 2014 (IMDi 2014c). Her vert det lagt vekt på at KS skal arbeide endå meir for å få kommunane på gli i busettinga. «Formålet med avtalen er at staten, (...) og kommunesektoren, representert ved KS, i fellesskap skal løse de nasjonale oppgavene Norge har forpliktet seg til når det gjelder mottak av asylsøkere og bosetting av flyktninger.» (BLD/KS 2013).

⁸ «Samarbeidsavtale mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre», heretter BLD/KS 2013

IMDi vil skape mindre rom for at kommunane kan takke nei til flyktningar dei får tilbod om, når dei allereie har vedteke tal. Dei tilrår at styrt utsøking innførast som grunnleggande føring, men at dette må komme klart fram i oppmodingsprosessen (IMDi 2011: 14). I tillegg vil ein styrke tilskotsordningane for flyktningar med særskilte behov, for å skape eit større incentiv til å ta imot desse (ibid: 14,15), og innføre fleire tiltak spesielt retta mot einslege mindreårige (Riksrevisjonen: 38).

I tillegg til denne avtalen kom IMDi med ein eigen verksemdsstrategi i 2012 (IMDi 2012b), «Mangfold er hverdagen». Strategien har tre satsingsområde: samarbeid med kommunane, samarbeid med sektormyndigheitene, og utvikling av IMDi som kompetansesenter. Eg vil i det følgande kapitlet komme meir inn på denne strategien, og spesielt det første satsingsområdet; samarbeid med kommunane. Som vi skal sjå er det bl.a. utifrå dette målet samarbeidsavtalane har vakse fram, og strategien spelar ei viktig rolle i tanken bak avtalane, og føremålet med desse.

5. SAMARBEIDSAVTALAR MELLOM IMDi OG KOMMUNANE

«Kommunene er IMDis viktigste samarbeidspartnere og IMDi lykkes når kommunene lykkes.»
(IMDi 2012b)

Følgande sitat er henta frå Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) sin strategi, «Mangfold er hverdagen». Det er på bakgrunn av denne strategien, samt utfallet av høyringsrunda om tilvisingsrett og den nye avtalen mellom staten og KS, at samarbeidsavtalar har vakse fram som verkemiddel i busetting av flyktningar. I dette kapittelet vil eg utføre ei kartlegging over samarbeidsavtalane dei ulike regionskontora i IMDi har inngått eller held på å inngå med fleire kommunar. Eg vil også gjere greie for korleis desse avtalane oppstod og kva som er føremålet med dei. Kjeldene vil hovudsakleg bestå i samarbeidsavtalen mellom KS og staten, IMDi sitt strategidokument «Mangfold er hverdagen», innsamla informasjon om samarbeidsavtalane frå dei ulike regionskontora og intervju med direktøren i IMDi.

5.1 Samarbeidsavtalane som ein del av den nye strategien⁹

I 2010 fekk IMDi ny direktør, som kom frå stillinga som direktør i Husbanken. Her hadde ein allereie prøvd ut samarbeidsavtalar som ein metode for å få kommunane til å engasjere seg meir i bustadsosialt arbeid, og han tenkte at dette kunne vere noko å prøve også i IMDi. Direktøren seier at han også hadde fått signal frå folk som jobba i IMDi om at dei lenge hadde sett behovet for å strukturere samarbeidet med kommunane på ein betre måte. Det var generelt behov for å utvikle ein eigen strategi for kva IMDi skal prioritere, og i 2012 vart «Mangfold er hverdagen. IMDIs strategi» lansert. Målet er eit meir langsiktig og heilskapeleg arbeid, både i busettinga og i øvrig integrasjonsarbeid.

Her er samarbeid med kommunane den første og viktigaste av tre satsingsområde. I tillegg kjem samarbeid med sektormyndigheiter, som også er omfatta av samarbeidsavtalane, og

⁹ Med mindre anna er oppgitt er kjelden i dette delkapittelet intervjuet med IMDi-direktøren. Direkte sitat er utheva.

utvikling av IMDi som kompetansesenter (IMDi 2012b). IMDi sin kompetanse er noko IMDi vil verte flinkare til å dele med kommunane som sin del av den gjensidige forpliktinga som avtalane forutset. Kommunane er, som IMDi-direktøren seier, IMDI si viktigaste målgruppe. Han omtalar samarbeidsavtalane konsekvent som "kommunesatsinga", som understrekar at kommunen er det sentrale i dette.

Samarbeidsavtalane har utvikla seg region for region og det finnast difor ikkje nokon sentral mal. Likevel er avtalane sterkt knytt saman med den nye strategien, og regionane som følgde etter dei første¹⁰ har vorte inspirerte av avtalane til desse, så der er mange likskapar. Det er snakk om avtalar som går over fleire år, alt frå 1 til 6 år, men dei fleste er treårige. Det er ei stadfesting og ei formalisering av IMDi og kommunen sitt samarbeid om busetting, kvalifisering og integrering av flyktningar, signert av regiondirektør i IMDi og ordførar og/eller rådmann i kommunen, ofte med bakgrunn i eit kommunestyrevedtak.

IMDi-direktøren seier at i tillegg til måla som er formulert i avtalane, rask og god busetting, og betre kvalifisering og integrering, har avtalane i seg sjølv ein verdi fordi dei bevisstgjer kommunane. Sjølv om busetting er i fokus, spesielt no med den prekære situasjonen, er integreringsbiten vel så viktig, ifølge direktøren, og målet er betre integrering og normalisering av flyktningarbeidet meir enn kun ei kvantitativ auke i talet på busettingar.

Likevel heng alt dette saman, og om kvalifisering og integrering går bra vil det vere lettare for IMDi å få kommunen til å ville ta imot fleire. Direktøren poengterer at sjølv om integreringstilskotet er sikta inn mot å dekke kostnadene dei første åra etter at ein flyktning er busett, kan kommunar nytte desse tilskota på ein smart måte. Ved eventuelle overskot kan dei bruke dette på det generelle integreringsarbeidet, som flyktningar som har budd lengre i kommunen sjølvsagt også dreg nytte av, i tillegg til kommunen sine øvrige innbyggjarar.

Mange kommunar har ofte sett nettopp dette med rask og god busetting som ei motsetnad, og forklarar vedtak kor dei vil ta imot færre enn IMDi oppmodar om med at dei først må styrke apparatet for kvalifisering og integrering. Direktøren meiner at dette er ein litt passiv haldning: *«(...) for hvis du tenker at du bygger opp og tar imot stadig flere så får du jo også mer penger fra staten, så det betyr at du kan øke kvaliteten i tjenesteapparatet, du kan ansette flere lærere, altså, du kan på en måte komme lengre, det kan være lettere å få avtaler med næringslivet, i forhold til å ta imot...så, det er jo kommuner som opplever at de får bedre*

¹⁰ Midt-Norge var først ut med samarbeidsavtalar. Eg vil komme tilbake til dette seinare i kapitlet.

resultater når de får flere flyktinger.» Ein er altså avhengig av å busette for å kunne finansiere eit tenesteapparat som skal vere rusta til å kvalifisere og integrere flyktingar.

Heilt sentralt i avtalane er å tenkje langsiktig og føreseieleg. Når det gjeld tidshorizonten i busettingsarbeidet har den så langt vore kort. Oppmodingane skjer frå år til år, og i tillegg har det dei siste åra komme ekstraoppmodingar for å prøve å hente inn etterslepet. Det kan vere store svingingar både i tal på oppmodingar og vedtak. Ein openberr fordel med samarbeidsavtalar vil vere den meir langsiktige tenkinga. Her forpliktar kommunane seg over ein periode på fleire år. IMDi har allereie komme med oppmodingar til alle kommunar for perioden 2014-2016 (IMDi 2013b).

Eit anna viktig føremål med avtalane er å forankre flyktingarbeidet i den kommunale leiinga. Det er ofte rådmannen som legg fram ei innstilling til kommunestyre om kor mange flyktingar dei skal busette, med bakgrunn i IMDi sitt oppmodingsbrev. IMDi arbeider difor mykje med å få rådmenn og øvrig leiing i kommunen til å kjenne sakseigarskap, og med å fremje dette som ei positiv og ikkje minst naudsynt og varig oppgåve. Ein prøver å gå bort frå ad hoc-tankegangen som har prega feltet til no, og å få heile det kommunale tenesteapparatet til å tilpasse seg realiteten; flyktingane er komne for å bli og det kjem nye kvart år. Her er den norske sektortradisjonen krevjande for IMDi. Det er ikkje lett å få ulike etatar til å samarbeide på lokalnivå når dei ikkje er særleg koordinerte på regionalt og nasjonalt nivå. IMDi oppmodar i avtalane til meir samarbeid med andre etatar som NAV, Husbanken, helse og skule og er også med på å legge til rette for dette, jf rolla som 'enabling state'.

Som ofte nemnt er arbeid rekna som nøkkelen til integrering, og både IMDi-direktøren og kommunane¹¹ understrekar kor viktig NAV si rolle er i dette arbeidet. Eit paradoks he er det tydelege skiljet mellom arbeidsinnvandrarar og flyktingar. Arbeidsinnvandrarar vert ofte sett på kun som arbeidskraft og altså eit pluss i det kommunale/nasjonale reknskapet. Ein har ikkje noko opplegg for å integrere desse, ofte fordi tanken er at dei kjem og arbeider ei stund og så dreg dei ut av landet att. Det visr seg imidlertid at fleire og fleire sler seg ned med familie. Slik oppstår behov for resten av familien, for språkopplæring og alt som følger med, utan at kommunane mottok statlege midlar for dette. Og motsett; når det gjeld flyktingar fokuserer ein veldig mykje på midlane og all støtta dei vil trenge, , og mindre på at dei skal kvalifiserast og på sikt kunne bli (sårt trengt) arbeidskraft i landet.

¹¹ Frå mine informantar i case-kommunane, sjå neste kapittel

Direktøren meiner altså at ein må sjå dette meir i samanheng, og framheve flyktningane som ein urealisert arbeidskraftressurs. NAV må saman med kommunen kartlegge arbeidsmarknaden og spesielt søke ut arbeidsplassar som tilset arbeidsinnvandrarar. Dei må prøve å formidle at flyktningar også kan vere aktuelle. I tillegg må ein kartlegge flyktningane tidlegare og gjerne innrette introduksjonsprogrammet i ei spesiell retning med tanke på jobb etterpå.

«Vi i IMDI, vi må si til kommunene at dere, dere som kan dette med å ta imot flyktninger, (...) dere skal tenke at det skal dere gjøre i evigheten, og da må dere bygge opp et apparat som har den tankegangen, og dere må på en måte ikke sitte og vente på det årlige brevet fra IMDI nærmest skal igangsette det», seier IMDi-direktøren. Han erkjenner at prognosane jo er usikre, det er vanskeleg å forutsjå verdssituasjonen frå år til år, samt asylpolitikken, som IMDi ikkje rår over. Han poengterer at det kan vere uvisse knytt til norske innbyggjarar også. Folk kan flytte til og frå kommunar, så ein må alltid rekne med litt slakk i talet på skuleplassar o.l. Dei fleirårige vedtaka vil på denne måten også vere ein fordel for kommunane og deira planlegging. Og er det ein ting norske kommunar er gode på så er det planlegging, meiner han.

IMDi vil, ifølgje den nye strategien, i større grad differensiere mellom kommunane utifrå andel innvandrarar i folketalet og talet på nye flyktningar dei buset (IMDi 2012b: 8). Dei vil satse meir på det dei omtalar som viktige busettingskommunar, dvs kommunar som både har høg innvandrarandel og buset mange årleg, ikkje minst som utviklarar av kunnskap (ibid: 9). Det er også desse som er i målgruppa for samarbeidsavtalane. Som direktøren seier det: *«(...) for oss i IMDi så er det aller viktigste at de kommunene som har ressurser til å ha, opprettholde en viss kompetanse, at de bruker det på en god måte, at de gir gode resultater. Så des større kommune, des viktigere er den for IMDi. (...) Så det å satse på noen nøkkeltommuner som er på en måte litt...ikke fyrstårn, men altså, som går litt foran da, altså, som drar hverandre med seg.»* Når det gjeld mindre kommunar oppfordrar IMDi til tverrkommunalt samarbeid.

5.1.1 Erfaringar så langt

Ifølgje IMDi sin årsrapport frå 2012 har dei første erfaringane med samarbeidsavtalar vore gode: «IMDi ser at avtalene med styrket lederforankring bidrar til økt profesjonalitet i samarbeidsformen, økt villighet til å bosette og integrere flyktninger og et mer forutsigbart

rammeverk for kommunenes tjenesteapparat. Den tette oppfølging av integreringsarbeidet i kommunene som disse avtalene krever fra IMDi side tydeliggjør behovet for videreutvikling av IMDi som kompetansesenter.» (IMDi 2012a). Informantar frå kommunar med samarbeidsavtalar er også jamnt over positive ifølge ein ny rapport frå Agenda Kaupang (2014).

Resultatmessig er det vanskeleg å kunne sei noko om effektane av avtalane endå. Ein har medvite valt å inngå avtalar med kommunar som allereie er gode på busetting, så det kan vere vanskeleg å skilje ut effekten av samarbeidsavtalane i busettingsvedtaka. Samstundes er det fleire samarbeidskommunar som ikkje har oppfylt oppmodingane, så samarbeidsavtalar er såleis ingen garanti. Eit positivt teikn er at det kan sjå ut som at kommunar med samarbeidsavtalar har vore meir positivt innstilte til ekstraoppmodingane IMDi kom med våren 2013 då prognosane vart oppjusterte (Thorshaug et al. 2013: 80).

Direktøren understrekar også at læring står sentralt og at dette er første generasjonsavtalar som seinare kan vidareutviklast og kanskje då straumlinjeformast meir på eit overordna nivå. Her er den regionale modellen, som vart styrka i 2011, ein fordel. Ulike regionar kan prøve ut ulike tilnærmingar og dra nytte av kvarandre sine erfaringar. Han meiner den regionale modellen også er viktig då IMDi på denne måten kjem tettare på kommunane.

5.2 Samarbeidsavtalane region for region

I det følgande delkapittelet vil eg gjere ei kartlegging region for region, der eg trekk ut det som skil seg mest ut i kvar region. Ei fullstendig oversikt over alle avtalar med kommunar, og startdato for når dei første avtalane i kvar region vart inngått, kjem i slutten av kapittelet. Eg har fått tilsendt avtalane samt litt supplerande informasjon frå dei ulike regionkontora. Statistikken er henta frå IMDi sin busettingsrapport for 2013 (IMDi 2014a), og sitata er frå avtaledokumenta. Desse er ofte like frå kommune til kommune innad i ein region, så med mindre det er spesifisert gjeld dette samtlege avtalekommunar i regionen. I oversikta til slutt har eg også med tal som viser at det er ei større måloppnåring kva det angår oppmodingar/vedtak i avtalekommunane enn i alle kommunar samla sett (sjå tabell 5.1).

5.2.1 IMDi Midt

IMDi Midt dekker Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag, og skal busette 15,5 % av flyktningane på landsbasis. I 2013 hadde dei ei måloppnåing på 82%. IMDi Midt var dei som starta med samarbeidsavtalar først. Dei inngikk ein samarbeidsavtale med Trondheim allereie i januar 2010, med målsetting om å redusere ventetida frå utsøking til busetting til 30 dagar (IMDi 2010). Samarbeidsavtalen med Trondheim er meir omfattande enn med dei andre kommunane, og omfattar også busetting og kvalifisering av einslege mindreårige flyktningar.

IMDi Midt har i tillegg inngått avtalar med Kristiansund, Namsos, Molde, Levanger, Volda, Ålesund, Stjørdal og Namsos. I avtalane er det eksplisitt nemnt at kommunane skal «utarbeide/revidere faktabaserte analyser med tiltaksplaner for satsingsområder senest innen utgangen av hvert år», samt «forankre arbeidet med bosetting, kvalifisering og integrering av flyktninger i kommunale planer og i relevante etater». Kommunane skal ha minimum to årlege møter med IMDi, der også andre relevante kommunale etatar skal delta. Eitt av dei årlege møtene skal vere på rådmann- og regiondirektørnivå. IMDi forpliktar seg til å bidra med kompetanse, utlyse prosjektmidlar til prioriterte utviklingsområde og arrangere nettverkssamlingar. Dei skal også «tilrettelegge for samhandling mellom kommunen og regional stat (Husbanken, BUFetat, NAV)». Avtalen kan seiast opp med 3 månaders varsel.

5.2.2 IMDi Nord

IMDi Nord dekker dei tre nordlegaste fylka i landet og skal busette 15,8% av flyktningane. I 2013 hadde dei ei måloppnåing på 89%. Regionen var neste ut med samarbeidsavtalar etter IMDi Midt. Det starta med ei utviding av ein avtale med Bodø kommune om likeverdige offentlege tenester frå 2010. Denne utvidinga fann stad hausten 2011 og går under namnet KiNN (Kommunesamarbeidet i Nord-Norge). Per dags dato omfattar dette samarbeidet 7 kommunar, og ytterlegare 6 er spurde. Samarbeidsavtalane har lik ordlyd for alle kommunar, men dei har i tillegg handlingsplanar som er meir skreddarsydde og dynamiske.

Kommunane forpliktar seg til å samarbeide med IMDi Nord om raskare busetting, god kvalitet i kvalifiseringsarbeidet, berekraftig lokalsamfunnsutvikling, effektiv ressursutnytting og verkemiddelbruk, og kunnskapsutvikling og god informasjonsflyt. Kvart av desse samarbeidsområda skal spesifiserast nærare i handlingsplanen og det skal bli oppnemnt

ansvarlege både frå kommunen om IMDi for kvart av områda. For øvrig skal ein føreta ei årleg evaluering. Kommunane forpliktar seg også til å delta i nettverk med erfaringsutveksling og IMDi forpliktar seg til å legge til rette for slike. For utan å bistå med rettleiing og tilgjengelege metodeverky vil IMDi prioritere kommunale prosjekt i samarbeidskommunane når det gjeld økonomisk støtte.

I handlingsplanane for både Lenvik og Brønnøy står det at dei skal legge vekt på tilrettelegging for flyktningar med spesielle behov. Vidare er det nemnt prosjektarbeid og metodeutvikling for flyktningar med desse i introduksjonsprogrammet, implementering av mangfoldsperspektiv i kommunen sine planverk, innvandrarråd og brukardialog. Kommunane skal kalle inn minst ein person med innvandrarakgrunn til jobbintervju, tilby eigna og føremålstenlege arbeidstreningsplassar og styrke kompetansen på æresrelatert vald og tvangsektekteskap. Flyktingtenesta i Tromsø har fått fullmakt til å følgje opp oppmodningsbrevane utan at det treng å gå gjennom bystyret og bli vedtatt politisk. Dette gjer dei veldig fleksible, og dei kan ta imot flyktningar på kort varsel (IMDi 2012e).

5.2.3 IMDi Øst

IMDi Øst er det største regionkontoret med heile 33 årsverk, og skil seg frå dei andre ettersom dei har overteke ein del av dei sentrale seksjonane; hovudstad og områdesatsing, inkludering og deltaking, introduksjon og kvalifisering, og arbeidsliv og rekruttering (Agenda Kaupang 2014: 70). I tillegg er dei ansvarlege for busetting i Oslo, Akershus, Vestfold og Østfold. Dei buset 20,2% av flyktningane og har sjølvsagt ein del ekstra utfordringar, ettersom området omfattar hovudstaden. I 2007 starta dei Groruddalsatsinga saman med Oslo kommune. Denne omfattar bydelane Alna, Stovner, Bjerke, Grorud og Søndre Nordstrand, og går fram til 2016. Dette har vore viktig for å kjempe mot dei auka skilnadene i levekår i Oslo. Særleg innan barnehage, skule og språkopplæring har det vorte gjennomført mange tiltak, og mykje av arbeidet går på tvers av sektorar (IMDi 2014b). I tillegg har dei inngått samarbeidsavtalar av samme type som med kommunane.

Avtalane mellom IMDi og kommunane i IMDi Øst er veldig generelle, men er følgt av årlege aktivitetsplanar for den enkelte kommune. Avtalane varierer i lengde, frå 3 til 5 år. «Det skal avholdes minimum 2 møter i året hvorav det ene er med ledelsen i kommunen og IMDi Øst. Møtene skal bidra til at avtalen og aktivitetsplanen for det enkelte år blir fulgt opp. I møtene

skal man også drøfte behovet for en forbedring og videreutvikling av samarbeidet slik at det oppleves verdifullt for begge parter.»

5.2.4 IMDi Indre Øst

IMDi Indre Øst dekker Hedmark, Oppland og Buskerud, og skal busette 14% av flyktningane. I 2013 hadde dei ei måloppnåing på 84%. Indre Øst har foreløpig kun samarbeidsavtalar med Drammen og Hamar, men er i ferd med å inngå avtalar med ytterlegare 5 kommunar.

Samarbeidsavtalane med Drammen og Hamar er mykje breiare enn dei samarbeidsavtalane dei fleste andre regionar har med kommunane. Avtalen med Drammen starta i 2011 og er treårig. «Formålet er å utvikle et gjensidig samarbeid. Partene skal få og utvikle innsikt, ideer og kunnskap knyttet til det flerkulturelle Drammen som ‘verkstad’». Både likeverdige offentlege tenestar og bustadsosialt utviklingsprogram er innlemma i avtalen.

Avtalen med Hamar er av ein litt anna art. IMDi skriv her at dei «ønsker å starte et strategisk utviklingssamarbeid med Hamar kommune som pilot. (...) IMDi vurderer at erfaringer frå Hamar kommune vil ha overføringsverdier til andre sammenlignbare kommuner.» Hamar forpliktar seg til å «formidle erfaringer og resultater fra programmet i relevante fora.» samt å følge opp med rapportar og analyser. Kostnadane vert dekkja av statsbudsjettets FoU-midler.

5.2.5 IMDi Vest

IMDi Vest dekkar Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland, og held til i Bergen. Dei er den nest største regionen i tal på busettingar etter IMDi Øst. IMDi Vest har i tillegg til dei vanlege regionale oppgåvene eit sentralt ansvar for oppgåver knytta til busetting, arbeid med overføringsflyktningar og tilskot til funksjonshemma (Agenda Kaupang 2014: 70). Dei gjekk i 2012 inn dei første samarbeidsavtalane i «Includio 15» som gjaldt 15, no 16, utvalde kommunar i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland. Våren 2013 hadde dei ei felles samling for alle Includio-kommunane i Bergen, sjølv om det kun er omtrent halvparten som foreløpig er signert. Arbeidet har truleg måtte vike litt for dei meir prekære busettingsutfordringane, er inntrykket eg får frå mine informantar, samt i Agenda Kaupang (2014: 48) si evaluering. Eg vil i det følgjande kapittelet ta føre meg Icludio-avtalane, og gjere eit casestudie av tre av kommunane i dette samarbeidet; Flora, Førde og Sogndal.

Region	Inngåtte samarbeidsavtaler	I prosess med	Dato for første avtale	Oppmodingar 2013 ¹²	Vedtak 3013 (% av Oppm.)	Vedtak, % av Oppm. for øvrig ¹³
Midt	Namsos, Trondheim, Ålesund, Kristiansund, Volda, Stjørdal, Levanger	Molde	sept.2011	560	475 (86%)	67 %
Nord	Bodø, Narvik, Vestvågøy, Sortland, Harstad, Lenvik, Alta	Hamarøy, Tromsø, Hammerfest, Vadsø, Sør-Varanger, Brønnøy	sept. 2011	355	310 (87%)	79%
Øst	Skedsmo, Bærum, Sandefjord, Larvik, Ski, Sarpsborg, Fredrikstad, Bydel Alna, Bydel Søndre Nordstrand, Bydel Stovner, Bydel Bjerke, Bydel Grodrud	-	mai 2012	470 (utanom Oslo)	385 (82%)	72%
Indre Øst	Hamar, Drammen	Elverum, Lillehammer, Gjøvik, Kongsberg, Ringerike	Mai 2011	200	170 (85%)	75%
Vest	Bømlo, Eigersund, Haugesund, Bergen, Sogndal, Time, Flora, Vaksdal	Askøy, Fjell, Voss, Stavanger, Klepp, Sandnes, Karmøy, Førde	Juni 2012	630	495 (79%)	50%

Tabell 5.1: Oversikt over samarbeidsavtaler, region for region. *Kjelder: Korrespondanse per e-post med dei ulike regionane. Tal: IMDi 2013c.*

¹² Kommunane som har inngått samarbeidsavtaler i den enkelte region.

¹³ Alle kommunar i regionen, også dei utan samarbeidsavtale.

6.0 INCLUDIO - SAMARBEIDSAVTALANE I IMDi VEST

«Målet for Includio 15 er et tett samarbeid mellom kommunene og IMDi på felt som bosetting, kvalifisering og integrering. I dette samarbeidet vil også Husbanken og andre statlige aktører være sentrale partnere.» (IMDi 2012d). I dette kapittelet skal eg gjere greie for Includioavtalen, med dei tre avtalekommunane i Sogn og Fjordane, Flora, Førde og Sogndal som utvalde case. Hovudkjeldene vil vere sjølve avtalane samt intervju med busettingansvarleg for Sogn og Fjordane i IMDi Vest, i tillegg til intervju med nøkkelpersonar i dei tre kommunane og sakspapir frå kommunestyremøta dei siste tre åra.

6.1 Includio

Busettingansvarleg for Sogn og Fjordane i IMDi Vest fortel om korleis dei såg eit behov for å løfte flyktningsarbeidet til leiarnivå i kommunane: *«Og for å engasjere de så vi, så vi nødvendigheten av å lage en skisse, lage en mal, en samarbeidsavtale der vi kan sitte og liksom, ok, summere det, skrive de aller viktigste punktene, slik at alle hører det og alle er enige om det, var filosofien.»*¹⁴ Avtalane er nokså like allereie eksisterande avtalar i andre regionar. Han seier at dei i likskap med dei øvrige reigionane har valt ut kommunar av ein viss storleik og kapasitet, men at dei er opne for å utvide til mindre kommunar etter kvart. Partane forpliktar seg til eit «heilscapeleg og langsiktig samarbeid»; kommunane til jamn busetting og IMDi til god oppfølging. Avtalane varierer i grad av detalj og tidshorisont.

Han seier at avtalane, like mykje som busetting, handlar om integreringsarbeidet i kommunane, og om å få med samtlege sektorar som har kontakt med flyktingane. Føremålet er å løfte det opp på leiarnivå for å få fram kor viktig dette arbeidet er, og at alle kommunar er med. Han merkar allereie ein skilnad i samarbeidet, til det positive. *«Ja, altså, vi har en lang veg til å gå, sjølvsagt, men allereie merkar eg med dei, altså forholdet, dialogen vår, med dei kommunane som har signert den, vi har jamnlege møter med dei og det er satt minst eitt møte*

¹⁴ Alt i kapittelet som står i kursiv er direkte sitat frå intervju.

på leiarnivå og dette er uhyre viktig, ikkje sant, og der alle samlast, alle einingsleiarar, seksjonsleiarar i kommunen, og alle lyttar, høyrer, altså, snakkar om utfordringane, kva som måtte til, det er jo glimrande bra, (...) når du involverer leiinga, administrasjonen, så kan ein sitte og finne ut kor skoen trykker rett og slett, ein får eit bilete.»

IMDi understrekar i sitt informasjonsskriv om Includio til kommunane allereie innleiingsvis at dei også forpliktar seg. «IMDi opplever at vi i dag har et godt samarbeid med kommunene. Gjennom Includio 15 forplikter IMDi seg til fortsatt å være en kompetent medspiller for kommunene på integreringsfeltet.» (IMDi 2012d). Dei forpliktar seg til å gi fagleg rådgiving og oppfølging både når det gjeld busetting og integrering, formidle kunnskap og erfaringar frå andre delar av landet, samt forskning og samarbeid med andre relevante statlege aktørar.

Kommunane forpliktar seg til kvartalsvis busetting, og i staden for å forhandle om ein og ein flyktning har IMDi starta å sende lister, ein slags «pakkeløysing» der kommunen vert oppfordra til å ta imot heile «pakken». Denne skal innehalde eit representativt utval av flyktningane som ventar i mottak, deriblant personar med særskilte behov. Likevel kan det også gå motsatt veg ettersom mange av Includio-kommunane også har asylmottak i kommunen og ofte vil prioritere busetting av desse. Det inngår difor også i samarbeidsavtalane at kommunane skal kartlegge busettingsklare i mottak. Kommunane i Includio har som i landet for øvrig problem med å skaffe nok og passande bustader til flyktningane. Som ei mogleg løysing føreslår IMDi at kommunane skal opne for private leigekontrakter. Kommunane skal også jobbe for å betre kvalifiseringa og integreringa av dei busette flyktningane (IMDi 2012d).

	Flora kommune	Førde kommune	Sogndal kommune
Innbyggartal	11697	12559	7477
andel innvandrarak	11,30 %	8,20 %	8,30 %
korav ikkje-vestlege	6,30 %	3,90 %	3,70 %
Ordførar	H	H	Ap
Signert samarb.avtale	04.02.2013	Ikkje endå	25.06.2012

Tabell 6.1: Nøkkeltal for kommunane

6.2 Flora kommune

Flora kommune er ein kommune ytterst i Sunnfjord i Sogn og Fjordane. Florø by er den eldste i fylket, grunnlagt i 1860, og er også den vestlegaste byen i Noreg. Kommunen hadde per 01.01.13 eit innbyggartal på 11 697 og var med dette nest største kommune i fylket. Av desse er 11,3% innvandrarak eller barn av innvandrarak, 6,3% om ein kun tek med dei som kjem frå såkalla ikkje-vestlege land. Kommunen er ein vesentleg industrikommune med arbeidsplassar knytt til skipsbygging, fiskeforedling og –oppdrett og oljerelatert aktivitet. Ordføraren er i denne perioden frå Høgre (Flora kommune 2014; Askheim og Thorsnæs 2014a; SSB 2014).

6.2.1 Flyktningarbeidet i kommunen

Som representantar frå kommunen sjølv seier det i eit saksframlegg: «Flora kommune har vore ein trufast og etter kommunestorleik svært stor busettingskommune sidan 1987, med positive lokalpolitikarar.» (Flora kommune 2011a). Kommunen vart i 2009 nominert til Årets busettingskommune og direktør ved IMDi Vest sa følgande om kommunen: «Flora kommune merkar seg ut som ein av kommunane som buset flest flyktningar i forhold til innbyggjartal. Kommunen sin faglege styrke og erfaringar er ein ressurs for busettings- og integreringsarbeidet i heile fylket. Kommunen er også dyktig til å finne løysingar for busetting av einslege vaksne flyktningar, og har gode resultat frå introduksjonsprogrammet» (gjengitt i Flora kommune 2010). I 2013 busette dei 42 personar + familiesameining¹⁵.

Flyktningarbeidet i kommunen har ei ganske særeigen organisering, eit kommunalt foretak, KF Innvandrarsenteret i Flora. Dette starta i 2002, «(...) med føremål å samordne all kommunal innsats på flyktning- og innvandrarfeltet.» (Flora kommune 2011c). Under dette ligg både busetting, vaksenopplæring, introduksjonsprogram og asylmottak. «Frå starten var noko av grunngevinga også at føretaket kunne utfordre den ordinære kommunale organisasjonen til å levere gode tenester, som eit bolverk mot privatisering. Innendingar mot føretaksmodellen har vore knytte til at det har vore for sporadisk kontakt med dei politiske hovudutvala, og at det fører til meirarbeid og auka kostnader for økonomiforvaltinga. Etter at aktive bystyrepolitikarar er valde inn i styret, har kontakten med hovudutval og bystyre blitt betre, og føretaksmodellen gir på mange måtar tettare politisk oppfølging enn dei vanlege kommunale tenestene får. (...) den store fordelan er at vi klarer å samle eit større fagmiljø i

¹⁵ Kommunens egne tal. Dei skil seg litt frå IMDi sine, men det kan vere fordi dei har eit «flytande» fleirårig vedtak. Sjå fleire busettingstal i tabell 6.2 på s.53

innvandrarspørsmål, noko som også andre kommunale tenester kan dra nytte av.» (Flora kommune 2010).

Kommunen har hatt ein tradisjon for fleirårige vedtak der Innvandrarsenteret står fritt til å bestemme årleg mottak innanfor desse rammene, men frå 2007 vart bystyret meir restriktivt og gjekk over til årlege vedtak. Frå 2012 har dei igjen gjort fleirårige vedtak, og det siste lyder på 100 flyktingar i perioden 2013-2015. Kommunen har i tillegg, sidan 2009, auka busettinga av einslege mindreårige, og her har styret fullmakt frå bystyret til å bestemme talet. Dette må truleg trappast noko ned grunna ein del utfordringar på barnevernsida. Dei ser føre seg at dei kan halde fram med 4 mindreårige i året ifølgje leiar ved Innvandrarsenteret.

Styret er politisk valt, og utgår frå bystyret. Eg har intervjuja styreleiar som uttaler følgande om innvandrarsenteret: «(...) *innvandrarsenteret som styre og bedrift, det er jo ei bedrift som eigentleg går på skinner, det er ein god administrasjon, det er god kontinuitet, vi har hatt same daglege leiar stort sett heile tida og det er, det er ikkje noko sånn politiske kontroversar heller.*». Foretaket har inngått avtalar med øvrige kommunale tenester som omfattar innvandrarene. Økonomisk går også arbeidet i pluss, og senteret har hatt opp mot 2 millionar i overskot dei siste åra.

Flora kommune har vore oppteken av å lære av andre kommunar og av å drive erfaringsutveksling. Døme på dette er FLY-prosjektet på 90-talet og Fagleg foreining for kommunale flyktingarbeidarar (FFKF), der ein av dei tilsette ved Innvandrarsenteret er fylkesleiar. Kommunen har også vore medlem av berekningsutvalet i fleire år (Svendsen og Berg 2012: 24,25). Leiaren ved innvandrarsenteret bekreftar at dei har eit godt samarbeid med kommunane. Han fortel at Eid kommune som nett har trappa opp mottaket av flyktingar var på ein slags studietur til Innvandrarsenteret i fjor, og at han sist veke var i Fjaler for å fortelje kommuneleiinga der om korleis dei arbeider med flyktingar i Flora kommune.

I 2013 utarbeidde NTNU ein rapport om flyktingarbeidet i kommunen, på bestilling frå bystyret; «Fra flykting til floraværing? Evaluering av flykting- og innvandrerarbeidet i Flora kommune» (Svendsen og Berg 2012). Rapporten konkluderer med at Innvandrarsenteret gjer ein bra innsats på området, men at flyktingarbeidet har manglande forankring elles i kommunen. «Når det eksisterer en stor sentral enhet (i dette tilfellet: Innvandrarsenteret) kan dette lett bli en sovepute for det øvrige apparatet.» (ibid: 25,26). Ein tidlegare tilsett ved

senteret meiner det handlar vel så mykje om kommunikasjon mellom senteret og øvrige kommunale tenester (Svendsen og Berg 2012: 26).

Innvandrarsenteret har i etterkant av denne rapporten inngått ein ny avtale med NAV, som tilsette ved Innvandrarsenteret er spente på. Dei oppfordrar NAV til å føreta ei kartlegging av flyktningane allereie i det dei skal starte introduksjonsprogrammet slik at ein på eit tidleg tidspunkt kan rette kvalifiseringa inn mot passende utdanning eller arbeid for kvart individ. Styreleiar ved Innvandrarsenteret understrekar at det er ei utfordring at kommunen ikkje har mange arbeidsplassar for folk med høgare utdanning, noko som lett fører til at dei mest ressurssterke flyttar ut. Kommunen har nyleg starta opp eit alfabetiseringsprosjekt med kvalifisering spesielt retta mot analfabetar. I tillegg har dei starta ei helsefagutdanning for kvinnelege flyktningar, noko som leiaren ved innvandrarsenteret omtalar som ein suksess.

Flora kommune slit som mange andre kommunar med å finne høvelege bustader.

Leigemarknaden er allereie pressa, bl.a. pga stor arbeidsinnvandring, og innvandrarsenteret er også ansvarlege for bustader til halvparten av dei 150 bebuarane ved asylmottaket som bur utanfor sjølve mottaket. Dei har vorte invitert til å delta i Husbanken sitt bustadsosiale velferdsprogram, så dette kan verke inn positivt på situasjonen. Dei har også planar om å opprette eit kommunalt eigedomsselskap (Flora kommune 2013: 5).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oppmoding	40	35	35	40	35	35	35
Vedtak				40 ¹⁶	30	30	-
Busetting	41	35	31	39	-	-	-

Tabell 6.2: Tal på oppmodingar, vedtak og faktisk busetting for Flora kommune, 2010-2016

6.2.2 Samarbeidsavtalen med IMDi

Leiar ved innvandrarsenteret seier at den første førespurnaden frå IMDi vedkommande samarbeidsavtale kom hausten 2011. Han seier at dei ikkje har vorte vidare imponert over oppfølginga. Først gjekk det lang tid før dei høyrde noko meir, så vart det avtalt eit møte som seinare vart avlyst. Avtalen vart først vedteke i bystyret i desember 2012, einstemmig, og så

¹⁶ Flora har vedteke 100 flyktningar i perioden 2013-2015, men ikkje fastsatt antal per år. Ettersom dei busette rundt 40 i 2013 gjenstår 60 i 2014 og 2015. Dei har foreløpig ikkje gjort nytt vedtak for 2016.

signert av ordførar og regionsdirektør i IMDi 04.02.13. Leiaren av innvandrarsenteret ser det som naturleg å bli med på dette då han ser det som ei bekrefting og formalisering av det arbeidet Flora kommune allereie gjer.

Han verkar likevel ikkje til å ha dei store forventningane til IMDi, og meiner at det ikkje verkar heilt som om dei har forstått korleis Flora kommune organiserer flyktningarbeidet. Bl.a. har IMDi sendt mail vedkommande oppfølgingsmøte om Includio direkte til rådmann, der det ikkje ein gong følgde med kopi til Innvandrarsenteret. Han omtalar dette som «underleg». Ordførar og rådgivar har i praksis lite med flyktningarbeidet å gjere, og er mest inne i biletet kun ved vedtaka i bystyret. Sjølv om IMDi lokkar med ekstra prosjektmidler og med å prioritere Includio-kommunane, har han ikkje sett mykje til det foreløpig. *«Altså, vi føler ikkje...vi føler oss ikkje noko eksklusive i forhold til å vere med i Includio 15...».*

Han seier at han har inntrykk av at dei foreløpig ikkje har kapasitet til å følgje opp samarbeidskommunane, i og med at busettingsoppgåvene tek mykje tid, i tillegg til at dei har fått nye kontaktpersonar som ikkje kjenner kommunane like godt. Han meiner for øvrig at IMDi er for «snille» med dei store kommunane og at det er mindre kommunar som må stå att med skuld og skam over spriket mellom vedtak og behov. Han viser her til IMDi si eiga oversikt over vedtak og forventa busetting utifrå folketal for alle landets kommunar (IMDi 2013c).

6.3 Førde kommune

Førde kommune er no størst i fylket, etter ein jamn folkeauke dei siste åra. Med dette har dei passert nabobyen Florø. Kommunen, som fekk bystatus i 1997, er eit viktig knutepunkt i fylket både geografisk og administrativt. Her ligg Sentralsjukehuset i Sogn og Fjordane, med mange arbeidsplassar, og her er også ein høgskule med bl.a. sjukepleiarstudie knytt til denne. Per 01.01.13 hadde Førde 12.559 innbyggjarar. Av desse er 8,2% innvandrarak eller barn av innvandrarak, og 3,9% av desse frå ikkje-vestlege land. Ordføraren i kommunen er for tida frå Høgre (Askheim og Thorsnæs 2014b; Førde kommune 2014a; SSB 2014).

6.3.1 Flyktingarbeidet i kommunen¹⁷

Førde kommune har også busett flyktingar sidan 1980-talet. «Busetjing av flyktingar er ei viktig kommunal oppgåve, og Førde kommune har sett Førde Norsksenter til å gjere dei praktiske oppgåvene med etablering og gjennomføring av introduksjonsprogrammet. Det er likevel heilt avgjerande at resten av dei kommunale einingane blir involverte for å få til eit godt tilbod og ei god integrering. Dette gjeld m.a. vilje til å ta imot flyktingar i språk- og arbeidspraksis, og tilsetjing i ordinære stillingar.» (Førde kommune 2011). Det er altså Førde Norsksenter som har ansvaret for flyktingarbeidet i kommunen, både med busetting av flyktingar og introduksjonsprogram. Dei har ansvar både for kommunen sine egne flyktingar og asylbebuarar og dei frå nabokommunane. Hero har eit asylmottak i Førde, i tillegg har Norsk Folkehjelp eit mottak på Jølster. Dei fleste som vert busett i kommunen kjem frå desse mottaka.

Kommunen har dei siste åra busett 20 flyktingar per år¹⁸, familiesameinte inkludert. IMDi har prøvd å få dei til å gjere vedtak der familiesameinte kjem i tillegg, og kom med tilleggsoppmoding om å auke til 30 flyktingar i 2012 og 40 flyktingar i 2013 (Førde kommune 2012). Kommunen svarer ved å understreke at busetting er ei frivillig oppgåve. Dei understrekar igjen problema med bustad og skriv: «Det er eit poeng at Førde kommune med tidlegare og gjeldande vedtak, medrekna familieinnvandra har «kontroll» på sluttalet kvart år. Om framtidige vedtak utelet denne «klausulen», vil kommunen ikkje ha tilsvarende kontroll sidan vi ikkje kan regulere eller påverke tal familieinnvandra til kvar tid.» (Førde kommune 2012). Bystyret vedtok likevel at administrasjonen skulle komme attende til bystyret med ein plan for å imøtekome IMDi sine ønske.

Etter fleire år, der dei har slite med å busette i tråd med vedtaka, løsna det litt i 2012. «Interessant og positivt her er at det i 2012 vart busett fleire enn kommunen sitt vedtak, og like mange som IMDi si matematiske utrekning av kor mange flyktingar kommunen bør busette i 2013 utfrå innbyggjartalet – dvs. 25.» (Førde kommune 2013). IMDi har oppmoda kommunen om å busette 35 per år i perioden 2013-2016, men kommunen held fast på 20 flyktingar årleg. «Over tid har det vist seg at 20-25 har vore det maksimale Førde kommune har evna å busette. I 2012 lukkast vi, men for 2013 er prognosane så langt nedslåande. Rådmannen vil difor åtvare mot å gjere urealistisk høge busetjingsvedtak dei næraste åra.»

¹⁷ Utheva delar er direkte sitat frå intervju

¹⁸ Sjå tabellen på s.57 for fleire tal

(Førde kommune 2013). Kommunen hadde tidlegare eit mottak for einslege midreårege, men dette vart lagt ned i 2010 etter kort driftstid. Dei har vidare sagt nei til einslege mindreårige i 2012-2015 grunna manglande kapasitet (Førde kommune 2011).

Det er rådmann og kommunalsjef som førebur sakene om busetting til bystyret, men dei får sjølvsagt innspel frå norsksenteret. Rådmannen fortel at kommunestyret fleire gonger har sendt ballen tilbake til administrasjonen og bedt dei utarbeide ein plan for korleis dei kan auke talet på busette, og at dette sjølvsagt er lettare sagt enn gjort. Likevel har dei no ein ambisjon om å få dette til, samstundes som dei fornyar øvrig planverk i kommunen og signerer Includio. Rådmannen peikar på at Førde til liks med dei andre kommunane i fylket slit med folketalsnedgang og at her er innvandring viktig for å motverke tendensen. Som han seier i eit saksframlegg til kommunestyret: «Rådmannen vurderer det slik at det å ta imot og busetje flyktningar er ei nasjonal oppgåve som krev ein viss grad av kommunal og lokal velvilje og dugnad.» (Førde kommune 2011).

Som sagt ser kommunen bustad som den største utfordringa. Dei omtalar bustadutfordringa som todelt; både å få skaffa bustader snarast til dei som dei har vedtak om, og i tillegg gjere tiltak for å kunne auke busettingstalet framover frå 20 til 40 flyktningar, som IMDi ønsker. (Førde kommune 2013). Rådmannen fortel at den bustadsosiale handlingsplanen ikkje er oppdatert, men at dei arbeider med det, og at dei då vil vurdere om dei kan organisere bustadarbeidet på ein annan og betre måte enn dei gjer no. Dei har til liks med Flora vorte invitert av Husbanken til å delta i Husbanken sitt bustadsosiale velferdsprogram og ser positivt på dette. Han seier at det passa som «hand i hanske» ettersom dei skal rullere den bustadsosiale handlingsplanen, og at dei generelt har slite med å skaffe nok flyktningbustader. Han meiner generelt at staten må ta endå hardare i når det gjeld finansieringsordningar for kommunale bustader.

Når det gjeld arbeid meiner leiinga på norsksenteret at dei har eit veldig godt samarbeid med NAV, sjølv om deira meir rigide regelverk av og til kan komme i vegen. Dei har, som Flora, eit mål om at NAV skal vere inne i biletet frå dag éin idet ein flyktning startar introduksjonsprogrammet, for slik å få ein retning på kvalifiseringsprosessen. Likevel er arbeidsplassar og ikkje minst type arbeidsplassar også ei utfordring. Mange av arbeidsplassane i kommunen er i servicenæringa og har høge krav til norskkompetanse. Dei kunne vidare tenkt seg at busetting hadde litt meir samanheng med type arbeidsplassar i kommunen, slik at ein betre kopla behov og flyktningane sin kompetanse. Norsksenteret har

nyleg starta prosjektet «Mangfaldig fritid», støtta av IMDi, med mål om å integrere innvandrar betre i fritidstilbod (Førde kommune 2013).

Leiinga på norsksenteret omtalar også samarbeidet med IMDi som godt, sjølv om dei merkar at IMDi «*jo har sine måltal å forholde seg til*». Dei skulle gjerne ha sett meir hjelp frå IMDi til kompetanseheving. «*(...) vi er jo på felles samlingar og litt sånne ting og dei er jo greie å ringe til når det er ting vi lurar på og sånn, så får vi alltid god hjelp og sånn, men det er ikkje noko sånn nære band, viss du kan sei det sånn*». Dei saknar også litt meir om korleis introduksjonsprogrammet skal gjennomførast utover minimumskrava som kjem fram av introduksjonslova. «*(...) det er mange ting som skal læres, sånn grunnleggende ting som å bo i det norske samfunnet, det er jo ting som du må bruke ganske mye tid på og med, med kanskje mer pedagogisk tilnærming til akkurat den biten der så kunne kanskje en del ha gjort en bedre jobb på det altså.*» Her meiner dei fylkesmannen sin tilsynsrett er eit gode og meiner at dette kanskje kan bidra til ei oppstraming.

Vidare kjenner leiinga på norsksenteret seg nokså åleine om flyktningararbeidet i kommunen og seier at det er lite interesse å spore hos kommuneleiinga. Dette vert fysisk understreka av at norsksenteret ligg nokså usentralt til, eit godt stykke utanfor sentrum. Likevel vedgår dei at dei har fått litt meir forståing når det angår behovet for språkpraksisplassar, men at dei kunne tenke seg ein tettare dialog om ulike tiltak for betre integrering. Dei saknar litt meir fleksibilitet frå leiinga, som ofte er veldig fastlåste til budsjett og langsiktige planar, og meir faste fora der dei kan lufter utfordringar litt meir jamnleg. Dette er viktig på eit felt som er såpass dynamisk.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oppmoding	40	20	20	40	35	35	35
Vedtak	25	25	20	20	20	20	20
Busetting	8	13	18	23	-	-	-

Tabell 6.3: Tal på oppmodingar, vedtak og faktisk busetting for Førde kommune, 2006-2016

6.3.2 Samarbeidsavtalen med IMDi

Leiaren på norsksenteret seier at han fekk høyre om Includio for to år sidan, men at han ikkje har gjort noko meir enn å snakke med kommuneleiinga om det ettersom dette ligg på deira nivå. Kvifor dei ikkje har gått med på avtalen han kommenterer han slik: «*Nei, altså, (...), det*

er vel noko med (...) å gjere ein avtale som du kanskje har ei kjensle av at du ikkje kjem til å lukkast med, eg trur det er noko med det, altså, vi vil jo så gjerne, men det er noko med at vi har nokre forutsetningar som vi trur ikkje vil vere på plass for at vi skulle greie det, og då set du eigentleg dei som jobbar med det dette og seg sjølv, altså både rådmann og ordførar og politikarar og alle, og meg og andre som jobbar med dette i ein sånn kattepine fordi at vi veit i utgangspunktet at vi har vanskeligheter med å oppfylle ein del av dei (...) intensjonane som ligg i dette. Så eg trur det er det som gjer at vi heng litt igjen med å få teke den avgjersla.»

Rådmannen nemner Includio 15 i samband med ei bystyresak om busetting 19.06.13:

«Intensjonen er god, men får økonomiske konsekvensar. Førde kommune har difor førebels ikkje forplikta seg til dette samarbeidet.». Han synest IMDi i avtalen legg litt vel mykje over på kommunane utan at dei får så mykje igjen. Han synest også at IMDi framsto litt arrogante i det første møtet om Includio i 2012, og at tonen var «*litt ovanfrå og ned*». Derimot har dei nyleg hatt eit nytt møte med ein meir positiv tone, rådmannen brukar ordet «inkluderande», og dei tenker no å signere avtalen. «*(...) det er klart at vi er avhengige av å vere med i det gode selskap også, og samarbeide med dei andre (...)*».

6.4 Sogndal kommune

Sogndal er regionsenteret i Sogn, og i tillegg til sine 7477 innbyggjarar husar dei rundt 2000 studentar årleg. Ein stor del av sysselsettinga er knytt til Høgskulen, og elles i kommunesektoren. Kommunen har også ein del jordbruksproduksjon, spesielt frukt og bær, og noko kraftproduksjon. Folketalsauken har generelt vore stor dei siste åra. Innvandrandelen i kommunen utgjer 8,3% av det samla folketalet, 3,7% om vi ser på ikkje-vestlege innvandrarar og deira barn. Kommunen har også eit desentralisert asylmottak med 175 personar. Ordføraren i kommunen er frå Ap (Sogndal kommune 2014; SNL og Thorsnes 2014; SSB 2014).

6.4.1 Flyktningarbeidet i kommunen¹⁹

Som dei seier i vedtaket om busetting frå 2012 (Sogndal kommune 2012a): «Sogndal kommune er ein kommune som ønskjer folk velkomne.» Det har vore stor politisk semje og kommunestyret har stort sett fulgt rådmannens innstilling, som har understreka i sine

¹⁹ Utheva sitat er frå intervju.

tilrådingar at det er «(...) grunn til å tru at det i åra framover vil verte noko sterkare styring frå staten si side i samband med busetjing.» (Sogndal kommune 2012a). Kommunen har i mange år busett i tråd med IMDi sine oppmodingar og har hausta mykje ros frå direktoratet.

«Kommunen har bygd opp ei god flyktingteneste og eit regionalt norskopplæringstilbod, og vi får gode tilbakemeldingar frå IMDi på det arbeidet vi gjer. (...) Det er utarbeidd ein kommunal strategi for busetjing, kvalifisering og integrering av flykningar. Strategien skal sikre brei medverknad i kommunen og lokalsamfunnet når det gjeld busetjing, kvalifisering og integrering, og motivere flyktingane til aktiv deltaking og ta eit medansvar for arbeidet med integrering. Det er òg utarbeidd ein kommunal strategi for arbeidet med minoritetsspråklege barn i barnehagen.» (Sogndal kommune 2012b)

Kommunen sa ja til å auke busettingstalet til 35 flykningar i 2013, med atterhald om at dei klarte å skaffe bustad, og at det ikkje kom for mange på familegjenforening, noko som i utgangspunktet ikkje er inkludert i busettingstalet (Sogndal kommune 2012a). Busettinga gjekk over all forventing, bl.a. ved at bustadsituasjonen «løysna litt» ifølge flyktingkonsulenten, og kommunen enda med å busette 34 primærflykningar, samt 17 på familegjenforening. For perioden 2014-2016 har dei vedteke å busette 30 personar årleg.

I Sogndal er flyktingtenesta lagt under helse- og sosialområdet i kommunen.

Norskopplæringa er ei eiga eining, men flyktingkontoret har ei koordinerande rolle og er samlokalisert med denne. Ein periode vart flyktingtenesta lagt under NAV, men den vart teke ut att. Arbeid er ein av hovudutfordringane også for Sogndal, og for å betre koplinga mellom introduksjonsprogrammet og arbeidslivet er dei med på NAV-prosjektet «Eit arbeidsretta intorduksjonsprogram» saman med kommunane Luster og Leikanger. Sjølv om IMDi har starta med kvartalsvise lister i utsøkinga har kommunen bede om årlege lister, då dei synest dette er meir oversiktleg. Dei har gitt uttrykk for at dei først og fremst ønsker å busette dei frå kommunen sitt eige mottak, og det har dei vorte høyrte på.

Flyktingkonsulenten i kommunen synest samarbeidet med IMDi er godt. *«(...)vi får gode tilbakemeldingar frå IMDi i måten vi jobbar på og at vi, og at vi, vi kan, vi kan drøfte, ta opp ting - dei er veldig på tilbudssida der, opplever eg - og at vi får, vi får innfridd på ein måte våre behov og våre ønsker i forhold til at vi som kommune skal klare å ta imot nokon då.»*

Han seier at det heller er dei som ikkje har vore flinke nok til å nytte seg av IMDi sine tilbod. *«Det er vel kanskje det som på ein måte eg kjenner mest på i forhold til Includio-avtalen, at,*

for det forpliktar jo frå begge sider, men, men at, men at det som går på å bruke IMDi då, som ein ressurs, det må sterkare inn. Ja. Og det er vi sjølve ansvarlege for (...)).»

Han synest også samarbeidet med øvrig kommuneleiing er godt: «Ja, eg opplever at kommuneleiinga er veldig deltakande i det, både at (...) vi kan spele inn dei utfordringane vi har og det vi opplever som at vi lukkast med, så der opplever eg at kommunen er ganske samkøyr, iallefall frå kommuneleiinga si side, det, det er mi oppleving av det. Altså, det er alltid nokre ting som på ein måte vi skulle ønske at var annleis og ting som vi melder inn som kunne kanskje ha skjedd fortare, men eg føler vi får gehør for det vi melder inn.»

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oppmoding	30	25	20	35	30	30	30
Vedtak	20	25	20	35	30	30	30
Busetting	20	22	16	34	-	-	-

Tabell 6.4: Tal på oppmodingar, vedtak og faktisk busetting for Sogndal kommune, 2010-2016

6.4.2 Samarbeidsavtalen med IMDi

«Kommunen og IMDi hadde eit møte i Sogndal 02.05.12 ,der samarbeidet og Includio 15 vart drøfta. Representantar frå Husbanken var òg med på møtet.» (Sogndal kommune 2012a). Rådmannen karakteriserer det som «kurante og greie drøftingar», der IMDi var einige i deira forslag til endringar; å skrive «busetting fordelt over året» i staden for «kvartalsvis», og at flyktingar frå det lokale mottaket skal få førsteprioritet på busetting i kommunen. Avtalen vart handsama og vedteke i formannskap og kommunestyre. Sogndal var tidleg ute med å signere avtalen. Rådmannen grunngjev ønsket deira om å inngå avtalen med at dei er opptekne av å få til god integrering, «og for å få til det så treng vi eit godt samarbeid med IMDi og avtalen var klargjerande i forhold til det.» Det at IMDi skal prioritere samarbeidskommunane og evt gi dei tilgang på ekstra verkemiddel var også interessant for kommunen. Rådmannen seier at dei har vore opptekne av å inkludere flyktingarbeidet i alle kommunale planar, og at «det er få område som har så konkrete resultatmål som flyktingtenesta i vår økonomiplan (...)).»

6.5 Oppsummering

Eg har i dette kapitlet teke for meg Includioavtalen, og spesielt i kommunane Flora, Førde og Sogndal. Foreløpig er det kun Flora og Sogndal som har signert avtala, men Førde vil truleg signere i løpet av inneverande år. Dei har også slite litt meir med å busette i tråd med IMDi sine oppmodingar, ikkje minst grunna mangel på bustader. Elles har dei tre kommunane ulike måtar å organisere flyktningarbeidet på, som påverkar måten dei arbeider på. Eg vil kome meir inn på dette i neste kapittel, kor eg vil analysere samarbeidsavtalane ved hjelp av teori om styring og ulike styringsverky.

7. ANALYSE

«There is (...) a clear role to be played by the state in steering the society, but that steering is always in the context of bounded rationality and experimentation» (Pierre & Peters 2005: 2)

Ofte går ein frå mjuke til harde verkemiddel når eit problem held fram over tid (Hood & Margetts 2007: 134). I stortingsmeldinga *Asyl- og flyktningspolitikken i Noreg* (St.Mld nr.17 2000-2001: 131) t.d., vart det tilrådd å ikkje pålegge kommunane introduksjonsordning, men dette vart likevel gjort ikkje lenge etterpå. Når det gjeld busetting har ein derimot valt å halde på ein frivillig modell, trass i at implementeringa så langt har svikta. Dette kan forklarast med eit mål om å oppretthalde kommunal sjølvstende, både som ein verdi i seg sjølv og for å lette integreringa og oppretthalde eller auke viljen til å ta imot fleire.

Som eit alternativ til tvang har IMDi komme med ein ny strategi der dei vil satse på eit tettare samarbeid med kommunane, bl.a. gjennom samarbeidsavtalar. Eg har så langt kartlagt desse avtalane, og vil i dette kapitlet analysere samarbeidsavtalane med mål om å kunne svare på problemstillinga: *Kva slags type styringsverktøy er samarbeidsavtalane som IMDi har inngått med visse kommunar, og korleis vil desse påverke kommunane og IMDi sitt (sam)arbeid i å busette og integrere flyktingar?*

Eg vil starte på det sentrale nivået, der avtalane har opphavet sitt. Kva strategisk tenking ligg bak? Eg tek deretter for meg avtalane i lys av dei klassiske styringsverktøya nodalitet, autoritet, finansiering og organisasjon etter tur for så å sjå på om samarbeidsavtalane kan sjåast som eit styringsverktøy i seg sjølv. Eg vil vidare vidare reflektere over korleis samarbeidsavtalane vil påverke kommunane sitt arbeid med busetting og integrering, sjølv om det endå er ganske tidleg å måle effekter av avtalane, og dessutan vanskeleg å isolere desse frå det generelle flyktningsarbeidet. Eg vil tru at eit godt samarbeid med kommunane, som avtalane siktar mot, er ein føresetnad for å auke busettinga og betre integreringa på sikt.

7.1 Samarbeidsavtalar som løysing på eit komplekst problem

Busetting og integrering er som vi har sett eit såkalla komplekst problem, som strekker seg både over fleire sektorar og fleire nivå, og det kan oppstå problem med implementeringa, ofte grunna ulike verkelegheitsforståelsar. Som Poppelaars og Scholten (2008: 5) formulerer det: «Political and administrative actors at different levels of government perceive reality, and thus the policy problems associated with it, differently as they are confronted with varied contextual factors, actors and aspects of the policy problem at hand. The fact that policy does not always trickle down to the local level is not to the result of an implementation gap or administrative misfit. More fundamentally different levels of government can induce different ways of problem framing.»

Stat og kommune har ofte ulike syn på ting, og dette gjeld ikkje minst når det kjem til flyktningar. Både stat og kommune er einige i at målet er god integrering av flyktningar, men det kan oppstå usemje om korleis ein best kan oppnå dette, og ikkje minst i kva tempo. Direktøren i IMDi meiner at nettopp tempoet er den største utfordringa i busettinga. Det er mange kommunar som brukar argumentet om å betre integreringa til flyktningane som allereie bur i kommunen før dei vil ta imot fleire. Som Statkonsult skriv i si evaluering frå 2006: «Det er ingen uoverenstemmelser mht hovedmålene om rask og god bosetting, men vektleggingen av rask vs god oppfattes å være ulik.» (s. 39). Vi har altså «(...) a tension between local stability and central requests for change in the local community» (Steen 2010: 190).

I tillegg til ulik problemforståing mellom stat og kommune, kan denne også variere innad i kommunen, bl.a. mellom administrasjonen og politikarane, eller mellom politikarar og “vanlege folk”. Innbyggerane, og til dels politikarane, tyr oftare til symbolske argument, det vere seg solidaritet eller framandfrykt, medan lokale eliter, dvs kommuneleiinga, ofte har ei meir instrumentell tilnærming; dei tenker m.a. på det økonomiske, der introduksjonstilskotet er eit viktig incentiv (Steen 2009).

IMDi kan bruke begge desse typane argumentasjon ovanfor kommunane, alt etter kva som verkar best²⁰. Det kan sjå ut som det er lettare å bruke den instrumentelle argumentasjonen, ettersom materielle forhold er noko som kan endrast frå statleg hald, først og fremst gjennom integreringstilskotet (Askim & Steen 2013: 16). Om kommunane ser det å busette flyktningar

²⁰ Kjelde: Fleire informantar i IMDi, intervju foreteke av Anton Steen

som ein byrde og ei slags plikt, ein teneste dei gjer for staten, kan dei vere meir negativt innstilte enn om dei vert overtydde om at dette er noko positivt for kommunen – folketalsauke, nye ressursar, mangfald etc. Likevel ser vi også ein tendens til å bruke symbolske argument frå staten si side, bl.a. i oppmodingsbrev, og i brevet som inkluderingsministeren saman med KR D og KS sendte ut til alle landets ordførarar før jul. Om flyktingane som ventar i mottak, og særleg dei mindreårige, skriv dei: «De venter på å etablere seg i en kommune, slik at de kan starte på livet i Norge. Det er først i en kommune at de kan slippe å leve i usikkerhet og bli en del av lokalsamfunnet, gå i barnehage og på skole som andre barn.» (BLD et al. 2013).

Så kan ein stille seg spørsmålet: Er ei felles problemforståing ein føresetnad for å lukkast i eit samarbeid? Askim og Steen (2013) spør om det at staten har laga same politikk basert på ulike typar motivasjon kan vere forvirrande og at effektene kan utdanke kvarande. Når ein policy ikkje lukkast i å sørge for eitt mål eller eit sett av samsvarande mål, kan implementeringa vise seg å vere vanskeleg, ettersom ulike involverte aktørar prøvar å nå ulike mål (Birkland 2011: 266). På den andre sida, om ein lukkast, kan dette definerast som ein vinn-vinn-situasjon. T.d. kan høgresida sjå på busetting som vekst i folketal og økonomi, medan venstresida kan sjå det som ei solidarisk handling for å få eit mangfoldig samfunn. Slik har dei gjort i Canada, som ofte vert trukke fram som eit døme på vellukka integrering (Leo & August 2009: 500).

Felles problemforståing er heller ikkje nokon føresetnad for nettverksstyring ifølgje Bouckaert et al. (2010: 45), som viser til at det fins ulike nettverksstrategiar. Dei kulturelle nettverksstrategiane avheng av felles mål og verdiar, men det finnast også kommunikative strategiar basert på informasjon, medvit om felles interesser etc (ibid). Det kan sjå ut som at IMDi brukar ein slik kommunikativ strategi ovanfor kommunane, gjennom både oppmodingsbrev og samarbeidsavtalar. Og som IMDi skriv i ein nyleg utkomen rapport om områdesatsinga, som også dreier seg om nettverk og samarbeid, men med hovudfokus på det tverrsektorielle: «I denne typen komplekst nettverksarbeid er det sjølvsagt viktig å sikre konsensus om dei overordna målsettingane for arbeidet. Når ein har blitt einige om måla, er det òg viktig å gi rom for ulike syn på kva som er den beste vegen fram til desse måla.» (IMDi 2014b: 67)

Det har vore mykje fokus på det kvantitative, ettersom IMDi kvart år har visse resultatmål å sikte etter, t.d. at ventetida for flyktingar med oppholdløyve i mottak ikkje skal overstige

høvesvis 6 og 3 månedar for vaksne og barn, og at ein viss prosentdel skal vere komme ut i arbeid eller utdanning etter gjennomgått introduksjonskurs. Denne måloppnåinga har ein i år etter år ikkje nådd. Konsulentselskapet Agenda Kaupang (2014) spør i sin rapport om desse måla, som har vore ganske like sidan oppstarten, er realistiske, og meiner at IMDi alt i alt har gjort ein god jobb. Mine informantar i IMDi viser også teikn til å ville sjå vidare enn tala, noko som er i tråd med den meir langsiktige filosofien. Målet med samarbeidsavtalane er ikkje nødvendigvis berre å auke busettingstalet, men å skape kontinuitet i arbeidet og forankring i leiinga. På sikt vil dette naturleg føre til auka busetting, eller at kommunane held seg på eit jamt nivå. Kommunesatsinga er sentral, som i IMDi sin strategi og den nye og meir bindande avtalen mellom staten og KS.

I samarbeidsavtalane ser vi ei vertikal koordinering frå statleg hald, samstundes ser vi ei horisontal koordinering, om enn meir indirekte, ved at avtalane legg opp til meir samarbeid og kanskje t.o.m nye samarbeidsavtalar mellom kommunane og andre etatar. Samarbeidsavtalane kan seiast å vere eit partnerskap, ettersom dei er bindande kontrakter, men som vi har sett har desse mykje til felles med nettverk, og omgrepa går avogtil over i kvarandre. I Bouckaert et al. (2010) sin sjargong er det snakk om *nettverksbaserte mekanismer*.

Sjølv om busetting av flyktningar framleis vert bestemt politisk i dei fleste kommunar, rettar IMDi seg no meir mot den administrative kommuneleiinga. Busettingsansvarleg i IMDi seier at det like ofte er kommuneleiinga som politikarane som strir imot å busette så mange som dei vert oppmoda om. Leiinga har mest kunnskap på feltet, og oversikt over kommunen sin kapasitet, og legg føringar. Difor er forankring i kommuneleiinga, som går igjen som eit omkved i samarbeidsavtalane og diskusjonen rundt desse, svært viktig. *«(...) så det er kanskje det som egentlig er kjernen i tenkingen, at kommunen har et ansvar og det er til dels lovbestemt, på de fleste sektorene, og så er det et spørsmål om hvordan kommunen skjøtter det ansvaret og det mest grunnleggende er jo at de faktisk tar ansvaret, altså at de tar et eierskap, fordi det ofte er en forutsetning for et lederskap.»*

Flyktningararbeidet må vere ein integrert del av velferdsstaten, og med det, det kommunale arbeidet: *«(...) for hvis staten på en måte er en slags parallellorganisering, at staten direkte tar ansvar for flyktingene så kan de på en måte være litt på siden av det, av det velferdssamfunnet som de andre innbyggerne i kommunen opplever at de er en del av gjennom kommunen.»* som IMDi-direktøren seier. Så gjennom kva styringsverky oppnår staten dette?

7.2 Styringsverky i samarbeidsavtalane

Eit kriterie for val av styringsverky er nettopp varsemnd når det kjem til tvang (Hoods & Margetts 2007: 156). I tillegg bør det vere mogleg å gjennomføre politisk (Birkland 2011: 247). Begge desse kriteria støttar opp under valet av mjuke verky overfor kommunane. «Inngåelse av bilaterale samarbeidsavtaler er dermed ment å bidra til utvikling av kommunal tjenesteproduksjon og kommunen som samfunns- og utviklingsaktør, gjennom å tydeliggjøre prioriteringer innenfor sektorområder, samtidig som kommunesektorens handlefrihet ivaretas» (KRD 2013)

Dei siste åra har ein, i følge Bouckaert et al. (2010), sett ein tendens til at ein har bevegde seg frå tradisjonelle hierarkibaserte styringsmekanismer til meir nettverksbaserte former for styring. Likevel kan ein stadig finne element som vitnar om hierarkisk top-down styring, t.d. gjennom IMDi sin strategi. Strategien kan likevel seiast å innehalde nettverksbaserte mekanismer, ettersom den løfter fram kommunane og relasjonen med desse som satsningsområde. Sjølv om samarbeidsavtalane kan sjå ut til å passe inn i det Bouckaert et al. (2010) omtalar som nettverksbaserte mekanismer, er det nærliggande å tru at dei samstundes inneheld dei klassiske styringsverky, i tråd med Vabo & Røiseland (2012) sine studier av styring i nettverk. Eg vil i dei neste avsnitta sjå kva vi finn att av dei klassiske styringsverky i samarbeidsavtalane, for så å diskutere kor vidt samarbeidsavtalane er eit nytt styringsverky i seg sjølv.

7.1.1 Nodalitet

Nodalitet er eit styringsverky der staten utnyttar sin strategiske posisjon. Staten, og her IMDi, er kjernen, som har kompetanse og oversikt. Det handlar om korleis IMDi får formidla informasjon til kommunane, men også korleis IMDi tileignar seg informasjon frå kommunane om korleis dei jobbar med busetting og integrering. Nodalitet er det mest føretrekte verkemiddelet frå staten si side då det krev lite byråkratiske ressursar og liten grad av tvang (Hoods & Margetts 2007: 156).

I samarbeidsavtalane er nodalitet viktig ettersom det er det IMDi hovudsakleg kan by på; informasjon og rettleiing. Det er også dette IMDi har mest styring med, då nivået på integreringstilskotet vert beslutta politisk. IMDi stiller altså sin kompetanse og kunnskap til rådvelde, m.a. gjennom å delta i ulike forum i kommunal eller regional regi. Eit anna viktig

aspekt, og som det er lagt stor vekt på i samarbeidsavtalane, er at IMDi skal oppfordre til samarbeid med tredjepartar, t.d. Husbanken. I dette ligg også at IMDi først og fremst skal gjere kommunane merksame på kva tilbod som finnast i t.d. Husbanken, noko som er svært viktig, ettersom det er bustad kommunane slit mest med. Kommuneleiarundersøkinga viser også at mange kommunar ikkje har vore tilstrekkeleg klar over alle moglegheiter som finnast på området.

I tillegg til IMDi sitt informasjons- og påverknadsarbeid, har også staten på departementsnivå involvert seg direkte i å bruke dette verktøyet overfor kommunane, noko som truleg botnar i den prekære situasjonen. Brevet inkluderingsminister Solveig Horne sende ut til alle ordførarane i landet før jul (BLD et al. 2013), med ein bøn om å busette fleire, er eit døme på dette.

Det viktigaste for kommunane er nok informasjonen om flyktningane som skal komme til kommunen, og dette etterlyser dei i større grad. IMDi har prøvd å komme dette kravet i møte, men er samstundes bundne av teieplikt når det gjeld visse personlege opplysingar (Ibenholt & Bakli 2009; Thorshaug et al. 2013). I tillegg kan det sjå ut til at kommunane ikkje heilt forstår utrekningane til IMDi, og at ein lett kan få kjensla av at sin kommune tek ein høvesvis stor del av såkalla «ressurskrevjande» flyktningar. Min informant i Flora peikte på dette. Han synest det er merkeleg at store kommunar ikkje tek ein større del av ansvaret, slik at mindre kommunar kan sleppe å sitte med «skulda og skamma». Sjølv om IMDi har prøvd å forbetre dette, m.a. gjennom å informere meir i oppmodingsbrev, kan dei nok framleis gjere dette endå tydelegare. Som Scharpf (1988: 264) hevdar: “If members distrust the fairness of distribution rules, they will be tempted, or even forced, to link substantive and distributive issues”. Det kan då lett ende i ein slags “ålmenta sin tragedie”, der alle freistar å skyve ansvaret over på andre.

Ei anna viktig side ved nodalitetsinstrumentet er informasjon frå kommunane til IMDi, der IMDi lærer av kommunane sine ulike måtar å drive flyktningarbeidet på. I den canadiske byen Winnipeg har busettinga vore vellukka, og ein av grunnane som vert nemnde er den stadige konsulteringa mellom den regionale politiske leiinga og kommunale aktørar (Leo & August 2009: 499). Busettingsansvarleg i IMDi Vest seier at dei lærer mykje av kommunane, og at det er svært viktig for dei. Dei får spesielt mykje innsikt i Includio-kommunane sidan dei også har kontakt med leiarnivået her. Kommunane driv elles ein del erfaringsutveksling

seg i mellom, bl.a. gjennom Fagleg foreining for kommunale flyktningarbeidarar (FFKF). Sogndal har nyleg starta eit NAV-prosjekt saman med nabokommunane Luster og Leikanger.

7.1.2 Autoritet

Autoritet er eit sterkt hierarkibasert styringsinstrument der staten brukar si formelle makt. Den harde utgåva av dette instrumentet er tvang, som ein då har valt å gå bort frå når det gjeld busetting. Likevel ligg trusselen om tvang der, og staten har signalisert at sterkare verkemiddel må vurderast om ikkje måloppnåinga vert betre. Direktøren i IMDi kallar den frivillige ordninga ein hybrid og «*en underlighet*». Han fortel at IMDi har foreslått eit tak på kor mange som kan sitte i mottak slik at om ein overskrid denne grensa kan Stortinget gå inn og fordele byrda på alle kommunane.

Om kommunane er redde for tvang, kan det hende dei ser avtalane som det beste av to vonde. Samarbeidsavtalane kan sjåast som eit slags kompromiss som inneheld ein trussel om at det enten er dette eller tvang. Blant mine informantar er det derimot blanda meiningar om kor realistisk denne trusselen er. Likevel viser rådmannen både i i Sogndal til dette i si innstilling til vedtak i kommunestyret (Sogndal kommune 2012a).

Gjennom introduksjonslova har ein derimot teke i bruk tvang då alle kommunar er pålagde å tilby introduksjonsprogram til sine flyktningar. I tillegg til tilsynsretten til fylkesmannen, har IMDi kontroll med dette gjennom mål- og resultatstyring, ei mjukare utgåve av autoritet som verkemiddel. Desse måla vert fastsette av BLD gjennom tildelingsbrevet til IMDi, og det er IMDi som er ansvarleg for å oppnå dei. Dette ansvaret vert i praksis lagt på kommunane, ettersom det er der introduksjonsprogrammet foregår.

Samarbeidsavtalane er ei kontrakt, og bindane sådan, som vitnar om autoritet som styringsinstrument. Lengda på samarbeidsavtalane varierer, men dei fleste går over tre år. Samarbeidsavtalane med både Flora og Sogndal går over heile seks år, og der står ingenting om oppseiing, slik det gjer i avtalar med andre kommunar. Avtalane kan difor verke rimeleg forpliktande. Likevel seiast det i avtalen at «Mot slutten av kvart år skal partene evaluere samarbeidet og eventuelt vurdere innhaldet i avtalen.».

7.1.3 Finansiering

Finansiering er staten sitt viktigaste verkemiddel overfor kommunane. Vi har med ein hard bruk av verktøyet å gjere når det kun er ei finansieringskjelde (Vabo & Røiseland 2012: 942), slik det er her; staten. Likevel er ikkje kommunane pålagde å busette, og om dei ikkje hadde fått integreringstilskot hadde nok ikkje så mange vore positive til å busette. I samarbeidsavtalane er det ikkje eksplisitt nemnd ekstra tilskot, men kommunane som har samarbeidsavtalar vil verte prioriterte i utdeling av prosjektmidlar.

IMDi brukar stadig integreringstilskotet som lokkemiddel ovanfor kommunane, bekreftar informantane mine i IMDi. Dei understreker at det kan brukast fritt, noko som gjer at kommunane kan bruke eit evt overskot på andre område i kommunen. Dette er det også fleire kommunar som har vist, t.d. Flora kommune, som informanten i IMDi Vest trekker fram som eit godt døme på ein kommune som lenge har hatt ein kontinuitet i arbeidet, og som er flinke til å søke på dei tilskota som finnast. Flyktningkonsulenten i denne kommunen gjekk nyleg ut i regionavisa og fortalte korleis busetting av flyktningar har vore lønsamt for kommunen (Firda 2014). «Verken bustadsituasjon eller økonomi er gode grunnar for ein kommune til å seie nei til å busetje flyktningar, viss viljen er til stades», seier han (ibid).

Likevel fordrar dette at kommunane har eit langsiktig perspektiv. Det kan sjå ut til at dette ikkje alltid er tilfellet (Brandzæg et al. 2006: 46,47). Det kan oppstå ei såkalla «interdependence trap», som Paul Taylor (1980 i Scharpf 1988: 265) kallar det når kostnadane ved ein policy er sikre og kjende, medan fordelane er meir diffuse og usikre (Scharpf 1988: 265). Sjølv om flyktningane krev mykje ressursar i starten, er jo målet at dei skal komme seg ut i arbeid og bli sjølvstendige etter gjennomført introduksjonskurs og kvalifisering. Det er likevel stor uvisse knytt til dette. Nivået på tilskotet er sjølv sagt også relevant. Det er ein føresetnad at kommunane stolar på staten sine utrekningar om kva som er gjennomsnittlege utgifter for busetting, noko det kan verke som eit fleirtal av kommunane ikkje gjer, jf kommuneleiarundersøkinga.

7.1.4 Organisasjon

Organisasjon er eit strukturelt instrument, og er det minst føretrekte verkemiddelet frå staten si side, ettersom det er svært ressurskrevjande (Hoods & Margetts 2007: 156). Medan UDI tek i bruk den harde versjonen av organisasjonsverktøyet gjennom etablering av statlege

asylmottak i ein del kommunar, grip ikkje IMDi fysisk inn i kommunale strukturar. I samarbeidsavtalane finn vi heller ikkje nokon form for hard bruk av organisasjon, men ein mjuk versjon, ved faste møter mellom IMDi og kommunane, som i alle fall skal føregå ein gong i året, på leiarnivå.

7.1.5 Frå hierarki til nettverk

Som vi har sett er samarbeidsavtalane mest prega av dei mjuke styringsinstrumenta, og ein kan anta at dei er prega av nettverksbaserte mekanismar snarare enn hierkiske mekanismer, i tråd med Bouckaert et al. (2010) si tese. Om vi tek for oss dei tre kriteria Vabo & Røiseland (2008) brukar, ser vi at det første og det siste klart er oppfylt. Det første er gjensidig avhengighet, og det er klart at staten og kommunen er gjensidig avhengige av kvarandre når det gjeld busetting og integrering av flyktningar, tydeleg understreka i samarbeidsavtalane. Det tredje er at «(...) det offentlige er involvert i å koordinere aktører og ressurser og gi disse «felles retning og mening.» (ibid: 91), også omtala som the enabling state. Det har vore viktigare og viktigare for IMDi å understreke denne rolla, å legge til rette for at kommunane sjølv kan ta ansvar, og evt samarbeide med andre aktørar. Som IMDi-direktøren seier: «(...) det er at det er altså ingen satsing som består av at staten kommer og forteller kommunen hva de skal gjøre, da vil den være mislykka før den starter opp. Det er en satsing for å få kommunen selv til å bli mer bevisst på hva de gjør og få de selv til å ønske å bli bedre, og at vi kan bidra til det. Det er en enorm forskjell på dette!»

Det andre kriteriet Vabo & Røiseland (2008) set fram er at beslutningane baserer seg på forhandlingar. Dette er jo tilfellet t.d. i utsøkingprosessen, der kommunane ofte set krav til kven dei vil ta imot. Likevel vert dette uforutsigbart for IMDI. Dei prøvar i samarbeidsavtalane å unngå dette ved hjelp av fleirårige vedtak og ei oppfordring om å ikkje forhandle i utsøkingprosessen. Ein vil gå frå marknadsmekanismer der forhandling står sentralt, til nettverk der det i staden handlar om å prøve å nå ei felles problemforståing.

Likevel kan ein finne døme på at avgjerder heller er tatt ovanfrå og ned, dvs at ein finn hierarkiske element snarare enn nettverk. Eit døme på dette er utforminga av avtalane. Intitiativet har kome frå IMDi sentralt, og informantane i kommunane fortel at IMDi har komme og presentert ei allereie utvikla avtale. Bouckaert et al. (2010) hevdar at staten kan bruke nettverk, opprinneleg sett som noko spontant som oppstår nedanfrå, på ein hierarkisk måte, for å forbetre policy-implementeringa: «Under certain circumstances attempts to impose

direct hierarchial control over an organization or set of organizations will work better if the coordinators can build a more cooperative network among the organizations involved or among lower-level employees in those organizations.» (Bouckaert et al. 2010: 50). Men trass i at initiativet kjem frå statleg hald, er ideen utvikla gjennom å ha lært kva som fungerer og ikkje fungerer i samarbeidet med kommunane, og avtalane legg opp til kommunal medvirkning. Som IMDi-direktøren seier er dette foreløpig eit prøveprosjekt, og ein vil justere avtalane etter kvart. Ein vil då venteleg vere lydhør for erfaringar i kommunane og regionane.

7.1.5 Samarbeidsavtalane som eit nytt styringsverktøy?

«Fremveksten av bilaterale samarbeidsavtaler må (...) ses i lys av målsetningen om en styringsdialog basert på samarbeid og samhandling. Det er en målsetning at avtalene skal utgjøre et alternativ til sterkere styringsvirkemidler.» skriv kommunal- og moderniseringsdepartementet (2013) om den auka satsinga på samarbeidsavtalar. Dette er i tråd med Vabo & Røiseland (2012) si studie av styring i nettverk, og vi ser også i samarbeidsavtalane til IMDi at det stort sett er dei mjuke styringsverktøya som vert teke i bruk.

Som vi har sett kan ein forklare det meste av innhaldet i avtalane i lys av dei eksisterande styringsinstrumenta, så det kan vel heller seiast å vere ei samling av desse. Ein kan altså sjå samarbeidsavtalane som ein ny arena for bruk av tradisjonelle styringsverktøy. Men er samarbeidsavtalane *i seg sjølv* eit styringsverktøy? Samarbeidsavtalane kan sjåast på som ei formalisering av det allereie eksisterande nettverket mellom stat og kommune i busettingsarbeidet, og mellom kommunen og andre aktørar, som IMDi legg opp til. Det at det er ein avtale, ei kontrakt, er med på å understreke det viktige i dette arbeidet, og nettopp dette er ei av hovudårsakene til at IMDi ville inngå slike avtalar. Ein håpar med avtalane å kunne sette busetting og integrering høgre opp på kommunane sin agenda, og å koordinere flyktningarbeidet mellom stat og kommune betre.

Noko samarbeidsavtalane tilfører er det symbolske og medvitskapande. Mathisen (1997) argumenterer i sin «Diskursanalyse for statsvitere. Hva, hvorfor og hvordan» for at diskursanalyse ikkje berre er nokre for postmodernistar og sosiologar, og at statsvitarar ikkje må undervurdere korleis idear og omgrep er med på å forme verkelegheita. Sjølve namnet, *samarbeidsavtale*, og repetisjonen av ordet samarbeid, kan vere med på å få kommunane til å kjenne seg likeverdige med IMDi. Men er dei det?

Sjølv om IMDi er ein del av staten, og med dette naturleg overlegen kommunane, har vi her å gjere med ei gjensidig avhengigheit. Staten er avhengig av kommunane for å implementere velferdsoppgåver, og spesielt på dette området som er basert på valfridom. IMDi har ei direktoratrolle som skil seg ein del frå andre direktorat, ikkje minst grunna ansvaret med og den direkte oppfølginga med kommunane i busetting av flyktningar (Ibenholt & Bakli 2009: 33). Det er ikkje vanleg at eit direktorat er så involvert i enkeltvedtak som IMDi er, då er det meir vanleg å vere tilretteleggar, kompetanseorgan og premissleverandør (ibid).

Om ein ser på erfaringane ein har gjort med samarbeidsavtalar i Hubanken kan det sjå ut som at samarbeidsavtalar forsterkar denne samarbeidsrelasjonen framfor ein forvaltar-utførar-relasjon (Rambøll 2011: 8). Som IMDi-direktøren seier: «(...) kommunestrategien, det å være tett på kommunene, det har sitt utgangspunkt i en erkjennelse av at staten klarer ikke å nå målene i forhold til vellykket integrering alene, de må nødt til å være i et partnerskap med kommunen. Det er kommunen som sitter med (...)tjenesteapparatet.». Eg skal i neste avsnitt sjå korleis samarbeidsavtalane påverkar nettopp denne kommune/stat-relasjonen, samt implementeringa i kommunane.

7.3 Samarbeidsavtalane på kommunenivået

Samarbeidsavtalane mellom IMDi og kommunane ber tydeleg preg av nettverksmekanismer og inneheld fleire allereie eksisterande styringsverky. Då avtalane er frivillige og ikkje involverer sanksjonar, er det dei mjuke versjonane av styringsverktya vi er vitne til. Intensjonen med avtalane er å utvikle eit heilskapeleg og langsiktig samarbeid mellom kommune og IMDi på busetting, kvalifisering og integrering. Så korleis påverkar samarbeidsavtalane arbeidet med busetting og integrering, inkludert samarbeidet mellom IMDi og kommunane? Det er for tidleg å sjå effektane i skrivande stund, ikkje minst ettersom eit av måla inneber det langsiktige. Likevel kan vi sjå på kommunane si innstilling til avtalane, korleis kommunane arbeider med busetting og integrering, og kva dette evt vil ha å seie for eit vellukka utfall av samarbeidsavtalane.

Fleire undersøkingar (Agenda Kaupang 2014; Thorshaug et al. 2013) viser at sjølv om kommunane er positive til samarbeidsavtalane, så etterspør dei meir forpliking frå IMDi si side, og tettare oppfølging, då dei ikkje alltid er like nøgde med denne. Tal frå kommuneleiarundersøkinga viser at nesten halvparten er nokså eller svært nøgd med

samarbeidet med IMDi om busetting, men dette talet synk når det gjeld arbeidet med vidare integrering og kvalifisering (IMDi 2012c). Flyktningkonsulenten i Flora er ikkje særskilt nøgd med oppfølginga, og meiner at IMDi ikkje heilt skjønar korleis flyktningarbeidet i kommunen er organisert.

Berre i dei tre case-kommunane ser vi at kommunane har organisert arbeidet med busetting og integrering av flyktningar svært ulikt. Flora skil seg kanskje mest ut med sin føretaksmodell. Dette har, som vi ser, fordeler og ulemper. Asylmottak, integreringsavdeling og norskopplæring arbeider tett, men har ikkje til no hatt eit særleg godt samarbeid med t.d. NAV. I flyktingtenesta i Førde etterlyser dei ein større grad av retningslinjer frå sentralt hald, spesielt når det gjeld introduksjonsprogrammet. IMDi er tydelegvis klar over dette problemet sjølv, og skriv følgande i strategidokumentet sitt (IMDi 2012b: 8): «Det er i liten grad utviklet systemer for kvalitetssikring som beskriver hvordan kommunenes arbeid med bosetting og kvalifisering skal utføres. Dette kompliserer evaluering og revisjon av resultatoppnåelse, både for kommunene og tilsynsmyndighet. Som forvaltningsorgan har IMDi mulighet til å utvikle og forbedre slike systemer.».

Det er ei aukande medvit i IMDi på at måten ein organiserer flyktningarbeidet er ein viktig faktor, og dette vert understreka av IMDi-direktøren. Han seier at det som skil kommunane som har gode resultat frå kommunar som ikkje gjer det, er måten dei jobbar på. Strukturelle faktorar har derimot lite å sei. Av andre faktorar for å få til godt busettingsarbeid nemnast det i evalueringa til Thorshaug et al. (2013: 94) god forankring i kommuneleiinga, langsiktig planlegging og tverretatleg samarbeid.

Forankring i leiinga er viktig for IMDi for å gjere busettinga meir til ei velferdsoppgåve og mindre til ein politisk sak, samstundes som det er viktig med tette band mellom kommuneleiinga og flyktingtenesta. «*Fordi det som kan være en fare i noen kommuner, det er at flyktingtjenesten jobber mer for IMDi enn de jobber for egen kommune, på en måte.*»²¹ Av dei tre kommunane i Sogn og Fjordane har kanskje Sogndal lukkast best i å ta eigarskap på kommuneleiarnivå, og det ser vi også av at dei var den einaste av kommunane som har fått endra på ting i avtalen. Dei valde å skrive «busetting fordelt over året» i staden for «kvartalsvis». Det vert endå meir føreseieleg og oversiktleg med ei liste, meiner flyktningkonsulenten. I tillegg har dei fått inn eit punkt om at flyktningar frå det lokale

²¹ Sitat IMDi-direktøren i intervju

mottaket skal få førsteprioritet på busetting i kommunen. Dette kan vere med å skape eigarskap for kommunen, ved at dei får busette «sine flyktningar» som allereie kjenner kommunen, noko som kan forenkle integreringsprosessen. Flyktningkonsulenten er også uttalt positiv til samarbeidet med kommunen. IMDi (2012f) skriv elles at Sogndal har utvida vedtaket med 15 plassar som ein naturleg konsekvens av samarbeidsavtalen.

Når det kjem til langsiktig planlegging er dette noko som skaper ei føreseieleg utvikling, både for kommunane og IMDi, så dette er noko dei lett kan einast om. IMDi har oppfordra til fleirårige vedtak om busetting, og til å forankre flyktningararbeidet i kommunen sine generelle planverk, og både Flora og Sogndal har teke integrering med i sine kommuneplanar sin samfunnsdel (Flora kommune 2013; Sogndal kommune 2010). Førde kommune er i ferd med å fornye sin, og den er per april 2014 ute på høyring i kommunen. Den er noko meir ambisiøs, ettersom dei set «Tal innbyggjarar med innvandrarbakgrunn er minst på landssnitt» som ein indikator for ei av satsingane, som vert formulert slik: «Førde er kjent som ein kompakt by med urbane kvalitetar, pulserande kulturliv og internasjonalt mangfald.» (Førde kommune 2014b). Det betyr at dei må auke innvandrardelen frå dagens 8,2% til landssnittet på 14,1%. Dei skal også følgje opp med ein plan for mottak og integrering av flyktningar.

Som vi har sett er nokre av dei største utfordringane kommunane står ovanfor når det gjeld busetting mangel på bustad, kvalifisering, og tvil om kor vidt integreringstilskotet dekkjer utgiftene, spesielt om kommunen tek imot mange såkalla ressurskrevjande flyktningar. Desse utfordringane er ikkje berre knytt til IMDi eller kommunane, men også tredjepartar som Husbanken, NAV og politikarane. I tillegg vert den enkelte kommune påverka av kva andre kommunar gjer, noko IMDi i dei siste oppmodingsbreva trekker fram for å få kommunane til å innsjå at dei ikkje berre har eit ansvar overfor staten, men også overfor andre kommunar. Dei viser til at talet på flyktningar kvar kommune bør ta imot har ein komme fram til saman med KS, deira interesseorganisasjon, og at dette er ein «solidaritetsmodell». Som dei også skriv i oppmodingsbrevet til Førde 03.05.13²²: «Det er grunn til å tru at talet på flyktningar som skal busettast i Noreg vil halde seg stabilt i åra som kjem.»

²² Vedlegg til kommunestyresak 035/13 (Førde kommune 2013)

8. AVSLUTNING

8.1 Oppsummering

Busetting av flyktningar er det overordna temaet for denne oppgåva, og er eit såkalla komplekst problem. I fleire år har det vore eit stort sprik mellom busettingsbehovet og talet flyktningar norske kommunar vel å ta imot gjennom den frivillige busettingsordninga. Etter fleire evalueringar og debatt om å ta sterkare verkemiddel i bruk, bl.a. tilsynsrett til fylkesmannen, har ein valt å halde fram med den frivillige ordninga, enn så lenge, og å heller satse på eit styrka samarbeid gjennom kommune og stat. Dette er gjort ved ei fornya og meir forpliktande avtale mellom staten og KS, samt ved direkte samarbeidsavtalar mellom IMDi sine regionkontor og enkelte kommunar.

Eg har i denne oppgåva kartlagt desse samarbeidsavtalane region for region for så å sjå nærare på avtalane mellom IMDi Vest og dei tre kommunane dei har valt å inngå eit slikt samarbeid med i Sogn og Fjordane; Flora, Førde og Sogndal. Eg har vidare analysert samarbeidsavtalane ut i frå Hood & Margetts (2007) sin typologi over styringsverky, og sett kor vidt avtalane kan passe inn i desse eller om dei heller er eit nytt styringsverky i seg sjølv. Denne typologien framleis kan nyttast, som Vabo & Røiseland (2012) sin studie av styringsverky i nettverk har vist, men dei må tilpassast konteksten, og i ein slik nettverkskontekst er det dei mjuke verkyta som er mest aktuelle. Bouckaert et al. (2010) si tese om at ein går frå hierarkisme former for styring til meir nettverksbaserte former for styring passar også godt i dette høvet.

Det andre eg ville finne ut av var korleis samarbeidsavtalane påverkar flyktningararbeidet i kommunane, og samarbeidet mellom stat og kommune. Det er endå tidleg å dra konklusjonar då samarbeidsavtalane endå er nye, og i Førde sitt tilfelle endå ikkje tredd i kraft. Eg kan likevel oppsummere funna mine om korleis flyktningararbeidet har vore til no, samt reflektere over relasjonen mellom stat og kommune og over kva implikasjonar samarbeidsavtalane kan få her. Ein kan sjølvstilt ikkje generalisere på bakgrunn av kommunane, men ein kan få eit bilete av «kor skoen trykker» på det lokale nivået.

Flora og Sogndal har lenge vore gode busettingskommunar, og dei buset det talet på flyktningar dei vert oppmoda om. Likevel har ein litt å arbeide med. Eg tenker då på

tverretatleg samarbeid, og på det å forankre flyktningarbeidet i kommuneleiinga, dei to andre hovudmåla i samarbeidsavtalane. Førde er også ein erfaren busettingskommune, men har i lang tid busett eit mindre tal enn det IMDi har bede om, mykje grunna kapasitetsproblem i kommunen, spesielt når det gjeld bustad. Kommunen var difor skeptiske til å inngå ein samarbeidsavtale i starten, men har no valt å vere med på dette, og skal truleg signere i løpet av året. Når det gjeld samarbeidet med IMDi, så kan dette bli betre. Flyktningkonsulenten i Flora meiner det kan verke som at IMDi ikkje har ressursar til å følge opp samarbeidskommunane slik dei ideelt sett skulle ha gjort, mykje grunna den prekære busettingssituasjonen. Flyktningkonsulenten i Sogndal understrekar at kommunikasjonen er eit ansvar for begge partar, og at dei kanskje kan bli betre på å be IMDi om hjelp og råd.

8.2 Kor godt passar NATO-typologien?

Som Vabo & Røiseland (2012) har vist er styringsverktøya til Hood (& Margetts 2007) framleis aktuelle, og dei forklarar godt korleis staten styrer kommunane i flyktningpolitikken. Dette er ein balansegang, ettersom det kommunale sjølvstyret er viktig i Noreg, og sidan ein har vorte samde om framleis å late det vere opp til kommunane å bestemme om og evt kor mange dei vil busette. Difor har staten valt å framleis bruke mjuke styringsverktø, spesielt nodalitet. IMDi satsar på sin kompetanse, og tilbyr råd og rettleiing til kommunane, med håp om at dette vil motivere kommunane til å busette. Slik signaliserer IMDi at også dei tek ansvar.

Finansiering er framleis eit viktig verkemiddel, men det kjem ikkje nokon garantert meirfinansiering med avtalane. Dette er også litt av det vanskelege med å analysere avtalane utifrå typologiane over styringsverktø; at det er vanskeleg å skilje mellom det som inngår i avtalane og flyktningarbeidet generelt. Avtalane skal jo femne over det meste av flyktningarbeidet, ikkje minst integreringsbiten, og dei fungererer som ei ramme rundt eit allereie eksisterande samarbeid. Her er teoriane om nettverk og den tilretteleggande staten nyttige. IMDi prøver gjennom avtalane å gjere kommunane meir aktive og la dei sjølve ta meir eigarskap til desse oppgåvene. Dei oppfordrar til vidare samarbeid mellom kommunen og andre partar, det vere seg andre kommunar eller andre etatar og organisasjonar.

Sjølv om staten hovudsakleg nyttar mjuke styringsverktø, kan ein finne spor av meir hierarkiske, og med det sterkare, verktø, t.d. i korleis avtalane vart til. Initiativet kjem frå

statleg hald, sjølv om det er uttalt at ein skal lytte til kommunen sine erfaringar. Om dette vert tilfelle gjenstår å sjå, ettersom dette er førstegenerasjonsavtalar som kan justerast etter kvart. Vi kan også sjå ein stadig trussel om framtidig bruk av sterkare verkemiddel, kanskje t.o.m tvang, ettersom talet på busettingsklare i mottak ikkje har gått ned, snarare tvert imot.

Eit viktig aspekt ved samarbeidsavtalane er det medvitsskapande. Staten freistar å få kommunane til å innsjå at dette er ei normal kommunal oppgåve, på lik linje med andre velferdstenester, og at dette kan vere noko positivt for kommunane, ikkje kun ei byrde. IMDi har i stadig sterkare grad underbygd dei årlege oppmodingane med informasjon om situasjonen og kva som må til, og prøvd å oppnå ei felles problemforståing. Oppsummert kan ein sjå samarbeidsavtalane som ein møteplass der stat og kommune møtast for å komme nærare nettopp ei felles problemforståing. Samarbeidsavtalane fungerer også som ei formalisering av samarbeidet mellom stat og kommune i høve busetting av flyktningar. Heller enn eit styringsverktøy i seg sjølv fungerer samarbeidsavtalane som ein arena for styring, og då i retning mjuke styringsverktøy og tilrettelegging.

8.3 Veggen vidare

Busetting av flyktningar er som vi har sett eit komplekst problem, og her finnast det ingen «quick fix». Det er lett å fokusere på busetting, og dei kvantitative måla, då dette er lett å måle og fordi situasjonen er såpass prekær. Hovudmålet med samarbeidsavtalane er likevel ikkje ei kvantitativ auke i talet på mottak av flyktningar. Dette er heller ein positiv konsekvens av avtalane sitt uttalte mål; eit langsiktig og heilheitleg flyktningararbeid, med forankring i kommuneleiinga. Det seier seg sjølv, berre vi tek tak i ordet *langsiktig*, at dette er ein prosess som vil ta tid.

På den positive sida vil kommunane med tida stadig tileigne seg meir erfaring på området, og forhåpentlegvis ha oppretta rammer og rutiner for flyktningararbeidet. Fleire kommunar føretek fleirårige vedtak på busetting av flyktningar, og legg flyktningararbeidet inn i budsjett og langstidsplanar. Mange kommunar har vist at ein kan tene på busetting av flyktningar, og at det kan vere eit positivt og naudsynt tilskot til kommunar prega av fråflytting.

På den andre sida er busetting av flyktningar stadig kontroversielt, både i den stadige drakampen mellom stat og kommune, og politisk. Sjølv om ein vil ha meir fokus på det kvalitative, må ein framleis forhalde seg til dei kvantitative måla, både på kommunenivå og i

IMDi. Og enn så lenge føregår framleis busettinga ved at IMDi oppmodar kommunane. Her er det viktig at kommunane får god nok informasjon om fordelingsnøkkelen IMDi brukar, så den enkelte kommune ikkje meiner at dei tek ein høvesvis for stor del av «byrden». Her er det også viktig å stadig evaluere nivået på integreringstilskotet for slik å sørge for at det gjenspeglar kommunen sine kostnader på ein god måte.

Dette er det viktig at IMDi tek på alvor om kommunane skal kjenne seg meir likeverdige og halde fram med ei positiv innstilling. Samarbeidsavtalane er meint å formalisere relasjonen mellom kommune og stat, og å gjere denne meir forpliktande, for begge partar. IMDi bør i sterkare grad klargjere føremålet med avtalane for kommunane, og samstundes ta omsyn til at kommunane organiserer flyktningarbeidet svært ulikt. Kommunane må på si side også ta ansvar, med omsyn til bistand frå IMDi, som flyktningkonsulenten i Sogndal også seier. Mykje kjem også an på andre partar enn IMDi og kommunen, t.d. NAV og Husbanken.

På det politiske planet vil det vere interessant å sjå endringar i retorikk og politikk når Frp, partiet som tradisjonelt har vore skeptisk til busetting av flyktningar på det kommunale planet, no både har komme i regjering og fått inkluderingsministerposten. Grunna flyktningpolitikkenes komplekse natur vert innvandrings- og integreringsargument ofte brukt om kvarandre. Uansett kva meiningar ein har i innvandringspolitiske spørsmål, vert det ikkje særleg relevant å bruke slike argument mot busetting. Her snakkar vi om personar som har fått innvilga lovleg opphald. Dei skal uansett busettast, og det er kun spørsmål om kvar, og kor raskt ein kan få det til.

I diskusjonen om kvantitet vs kvalitet og om korleis ein skal organisere busettinga er det viktig at ein hugsar på det sentrale; at over 5000 flyktningar som har fått opphald i Noreg sit på mottak og ventar på å bli busett i ein kommune. Dei ventar bokstaveleg talt på å starte sitt nye liv. Det er klart at di lengre dei vert sittande der di vanskelegare vert integreringsprosessen seinare, både for staten, kommunane, og flyktningane sjølve. Som tidlegare mottaksbuar Ali Watti (Bergens tidende 2014) seier det; «Jeg vil leve, ikke vente».

Litteraturliste

Aberbach, Joel D. & Bert A. Rockman (2002): "Conducting and Coding Elite Interviews", *Political Science and Politics* 35(4): 673-676.

Agenda Kaupang (2014) *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. Rapport. 06.01.14.

Andersen, Svein S. (2006) "Aktiv informantintervjuing", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol.22, s.278-298.

Askheim, Svein og Thorsnæs, Geir (2014a). "Flora kommune", Store Norske Leksikon på nett: http://snl.no/Flora_kommune. Besøkt: 07.03.14.

Askheim, Svein og Thorsnæs, Geir (2014b) "Førde kommune", Store Norske Leksikon på nett: http://snl.no/F%C3%B8rde_kommune. Besøkt: 08.03.14.

Askim, Josten & Steen, Anton (2013) "Multi-level governance of refugee settlement: Lessons from Norway's failure" Paper prepared for presentation at the 22nd Nordic Local Government Research. Draft version. Conference (NORKOM), Åbo, Finland, 21.-23.11.2013

Baldersheim, Harald og Eivind Smith (2011). "Kommunalt sjølvstyre og lokalt folkestyre i velferdsstaten: risikabelt samband" i Baldersheim, Harald og Eivind Smith (2011) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (2005) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) (2011). «Høringsbrev: Forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere besetting». Oslo.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og KS (2013) "Flere flyktningbarn trenger et hjem", brev til alle landets ordførarar, november 2013.

<http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Bosettingsbrev.pdf>.

Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (BLD) (2014) «Tildelingsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2014». Oslo: Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet.

Berg, B. (1996). «Det kommunale flyktningarbeidet – i spenningsfeltet mellom politikk og forvaltning», i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, No. 4, pp. 505-528. 23 s.

Bergens tidende (2014) «Jeg vil leve, ikke vente», debattinnlegg av Ali Watt, 16.02.14.

http://www.bt.no/meninger/debatt/Jeg-vil-leve_-ikke-vente-3060663.html#.U05WsnY4WEU

Oppsøkt 16.04.14.

Bergström, Göran og Boréus, Kristina (red.) (2012) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund : Studentlitteratur, 2005

Birkland, T.A. (3.ed. 2011) *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. N. Y.: M.E.Sharpe.

Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010) *The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.

Brandzæg, Bent A.; Heian, Mari Torvik; Håkonsen, Lars; Lunder, Trond Erik; Løyland, Knut; Møller, Geir (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet*. Rapport nr.236. Telemarksforskning Bø.

Djuve & Pettersen (1997). *Virker tvang? Erfaringer med bruk av økonomiske sanksjoner*. Fafo-rapport 234.

Firda (2014) «Løner seg å ta imot flyktningar» 05.01.14.

<http://www.firda.no/nyhende/article7081976.ece>. Oppsøkt 15.05.14.

Fjellbekk, Annikken Hamran (2010) *Norsk bosettingspolitikk – i klem mellom statlige mål og kommunal autonomi. Rygge og Askim kommuners behandling av IMDIs anmodning om å bosette flyktninger*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Flora kommune (2010) Bystyresak: «Innvandrsenteret: tilhøvet til NAV og evt. omorganisering av flyktningarbeidet» møtedato: 15.06.2010. Saksnr: 057/10.

Flora kommune (2011a) Bystyresak: «Vedr. forslag til ny bosettingsmodell for flyktninger – KS oppfordrer til å gi høringssvar» Møtedato: 12.04.2011. Saksnr: 023/11

Flora kommune (2011c) Bystyresak: «Innvandrarsenteret: Budsjett og handlingsprogram 2012. Økonomiplan 2012-2015.» Møtedato: 13.12.2011. Saksnr: 143/11

Flora kommune (2013) «Kommuneplanen sin samfunnsdel 2014-2018 (2016). Etter vedtak i bystyret 12.des 2013»

Flora kommune (2014) «Om Flora». <https://www.flora.kommune.no/om-kommunen.180959.nn.html>. Besøkt 07.03.14.

Førde kommune (2011) Bystyresak: «Busetjing av nyleg ankomne flyktningar i 2012». Møtedato: 17.11.11 Saksnr: 061/11.

Førde kommune (2012) Bystyresak: “Busetjing av flyktningar 2012-2013” Møtedato: 27.09.12. Saksnr: 059/12.

Førde kommune (2013) Bystyresak: “Busetjing av flyktningar i Førde kommune 2014-2016” Møtedato: 19.06.13. Saksnr: 035/13.

Førde kommune (2014a) «Om Førde» <https://www.forde.kommune.no/om-forde/folketalsutvikling/>. Besøkt: 08.03.14.

Førde kommune (2014b) «Kommuneplanen sin samfunnsdel 2014 – 2026 – høyringsutkast».

Gerring, John (2007). *Case study research. Principles and practices*. Cambridge University Press.

Goldstein, Kenneth (2002): “Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews”, *Political Science & Politics*, Vol.4, december 2002, s. 669-672

Hansen, Tore og Jan Erling Klausen (2002). “Between the Welfare State and Local Government Autonomy”, *Local Government Studies*, Vol. 28, No.4:47-66.

Hansen, Tore (2011). «Demokrati og finanser. Om det finansielle grunnlaget for lokalt demokrati.» i Baldersheim, Harald og Eivind Smith (2011) *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?* Oslo: Abstrakt forlag AS.

Haugsgjerd, Hilde (2014) «Klapp heller Gerhardsen inn» i Aftenposten 30.03.14.
<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Klapp-heller-Gerhardsen-inn-7519638.html#.U06DgnY4WEU>. Lest på papir.

Hellevik, Ottar (2003) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Vilde (2012). *Hvem skal ha det siste ordet – staten eller kommunen? En analyse av høringsrunden om ny bosettingsordning for flyktninger*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hood, Christopher C. og Margetts, Helen Z. (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. New York: Palgrave Macmillian.

Hooghe Liesbet and Gary Marks (2003). “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”, *The American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2 (May, 2003), s. 233-243

Ibenholt & Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam DaVinci.

IMDi (2010) «Ventetiden skal ned». <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2010/Ventetiden-skal-ned/>. Publisert 27.01.10, oppsøkt 01.03.14

IMDi (2011) «Høringssvar: Bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting» 26.04.11 til Barne-, Likestillings- og Inkluderingsdepartementet.

IMDi (2012a). *Årsrapport for busetting 2012*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2012b). *Mangfold er hverdagen. IMDis strategi*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2012c). *Kommunelederundersøkelsen*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2012d) «Includio 15 – et samarbeid mellom 15 kommuner i Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet».

IMDi (2012e) «Slik jobber Tromsø» frå IMDi's årsrapport 2012.

<http://www.imdi.no/no/Arsrapporter/Arsrapport-2012/Bosetting-av-flyktninger/Slik-jobber-Tromso/>. Besøkt 15.04.14.

IMDi (2012f) *Virksomhets- og regnskapsrapport for IMDi per 31.12.12*

<http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Virksomhets-og%20regnskapsrapport%20per%20040413.pdf>. Besøkt 15.04.14

IMDi (2013a). "Bosetting av flyktninger" <http://www.imdi.no/no/Bosetting/>. Oppsøkt 16.10.13.

IMDi (2013b). «Kommunene må bosette flere flyktninger»

<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2013/Kommunene-ma-bosette-flere-flyktninger/>. Oppsøkt 17.10.13.

IMDi (2013c) «Anmodning 2013: Hva svarer kommunene?»

http://www.imdi.no/Documents/Tall_og_fakta/anmodning_2013-hva_svarer_kommunene.pdf. Oppsøkt: 07.03.14.

IMDi (2013d) «Flere kommuner må stille opp» <http://www.imdi.no/Fokussaker/flere-kommuner-ma-stille-opp/>. Oppsøkt: 11.04.14

IMDi (2014a) *Årsrapport for busetting 2013*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2014b) *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing. Eit statleg perspektiv på områdesatsing som tverrsektorielt grep i velferdspolitikken*. Rapport. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

IMDi (2014c) «Avtale om å bosette flere flyktninger»

<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2014/Avtale-om-a-bosette-flere-flyktninger/>. Oppsøkt 08.05.14.

King, Gary Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994) *Designing social inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kjelstadli, Knut (1999) *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2013) "Bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS. Konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren."

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/forholdet-kommune-stat/konsultasjoner-mellom-staten-og-kommunes/bilaterale-samarbeidsavtaler-mellom-stat.html?id=544798>. Oppsøkt 10. desember 2013.

Leech, Beth L. (2002) "Asking questions: Techniques for Semistructured Interviews", *Political Science and Politics* 35:4, 2002, s.665-668.

Leo, Christopher and August, Martine (2009) "The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work", *Canadian Journal of Political Science*, 42:2, s.491-510.

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

Ling, T. (2002) "Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems." *Public Administration*, Vol.80, Nr.4, s.615-642.

Mahoney, James & Goertz, Gary (2006) «A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research», *Political Analysis*, 14, 2006, p.246.

Mathisen, Werner Christie (1997) *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan?* Oslo: Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo

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

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

Pierre, Jon and Peter, B. Guy (2005) *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Pollitt, C (2003) «Joined-up Government: A Survey». *Political Studies Review*, 1 (1), s.34-49.

Poppelaars, Caelesta and Peter Scholten (2008). "Two worlds apart. The divergence of national and local integration policies in the Netherlands", *Administration & Society*, 40:4, s.335-357.

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

Rambøll Management Consulting AS (2011) *Husbanken region Midt-Norge. Samhandling som kilde til økt boligsosial handlingskapasitet*. Oslo: Rambøll Management Consulting AS.

Riksrevisjonen (2010-2011) *Riksrevisjonens undersøkelse av integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Dokument 3:3. Oslo: Riksrevisjonen.

Rittel, H.W.J. and Melvin, M. Webber. (1973). "Dilemmas in the General Theory of Planning". *Policy Sciences* 4 (1973), s.155-169.

Salamon, Lester (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governanc*. New York: Oxford University Press.

"Samarbeidsavtale mellom Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssentre" 22.04.2013, Oslo.

Sandberg, Linn (2012) *Överenskommelser som styrmedel i teori och praktik – en fallstudie av två överenskommelser som slutits mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting inom vård- och omsorg*. Masteroppgåve. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitetet.

Scharpf, F.W. (1988) «The Joint decision trap: lessons from German federalism and European Integration», *Public Administration* vol.66, Autumn 1988, s.239-278.

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

- Sogndal kommune (2010) «Kommuneplan - samfunnsdelen 2010-2022. Vedteken i kommunestyret 21.10.2010».
- Sogndal kommune (2012a) Bystyresak: «Samarbeidsavtale mellom IMDI Vest og Sogndal kommune om busetjing av flyktingar». Møtedato: 14.06.12. Saksnr: 24/12
- Sogndal kommune (2012b) Bystyresak: «Oppmoding om busetjing av flyktingar i 2013.» Møtedato: 06.09 Saksnr: 38/12
- Sogndal kommune (2014) "Om Sogndal". <http://www.sogndal.kommune.no/om-sogndal.4901294-182071.html>. Oppsøkt: 08.03.14
- Statistisk Sentralbyrå (SSB) (2014) «Kommunefakta». <http://www.ssb.no/informasjon/kommunefakta>. Oppsøkt 07.03.14.
- Statskonsult (2006) *Evaluering av bosetting av flyktinger*. Rapport. Oslo: Statskonsult.
- Steen, Anton (2009). "Hvorfor tar kommunene imot 'de fremmede'? Eliter og lokal skepsis", i Jo Saglie (red.) (2009) *Det nære demokratiet: Om lokalvalg og lokal deltakelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Steen, Anton (2010) «Crossing the Local Community Border: Immigrant Settlement in Norway» i Bengtsson et al. (2010) *Diversity, Inclusion and Citizenship in Scandinavia*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- St.meld. nr. 61 (1989-90) *Bosetting og integrering av flyktinger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*. Oslo: Kommunaldepartementet
- St.Meld. nr.17 (2000-2001) *Asyl- og flyktingpolitikken i Noreg*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Store Norske Leksikon (2005-2007) (SNL) og Thorsnæs, Geir (2014) «Sogndal». <http://snl.no/Sogndal>. Oppsøkt: 08.03.14.
- Svendsen, Stina og Berg, Berit (2012) *Fra flyktning til floraværing? Evaluering av flyktning- og innvandrerarbeidet i Flora kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS, Avdeling for mangfold og inkludering.

Tansey, Oisín (2007) "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *Political Science and Politics*, Vol.40, No.4, oktober 2007.

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

Vabo, Signe og Røyseland, Asbjørn (2008) "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* vol.24, s.86-107.

Vabo, Signe og Røyseland, Asbjørn (2012). «Conceptualizing the Tools of Government in Urban Network Governance», *International Journal of Public Administration*, 35: 14, s.934-946.

Wilschow, Randi (2010) *Kommunene som aktør i bosettingspolitikken. En analyse av kommunenes reaksjoner på IMDIs anmodning om bosetting av flyktninger*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Yin, Robert K. (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. Sage: Thousand Oaks.

Vedlegg

Intervjuguide – kommune

Intervjuguide – IMDi

Samarbeidsavtale mellom Flora kommune og IMDi

Samarbeidsavtale mellom Sogndal kommune og IMDi

Includio – informasjon til kommunane (frå IMDi)