Bosetting av flyktninger i Oslo

En analyse av statens rolle, diskursen og strukturen rundt bosetting av flyktninger etter statens forespørsel i Oslo kommune

Zeshan Shakar

Masteroppgave i statsvitenskap

Det samfunnsvitenskapelige fakultet, institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2009

Forord

Tema for denne undersøkelsen ble valgt på bakgrunn av en personlig interesse for innvandrings- og integreringspolitikk. Lite forskning har blitt gjort om bosetting av flyktninger i Oslo kommune, og det har vært en personlig målsetting å bidra til at dette temaet belyses. Bosettingen av flyktninger representerer et av kjerneområdene i integreringsprosessen og en trygg og god bosituasjon er en forutsetning for å fungere i samfunnet. Ikke bare for flyktninger, men for oss alle.

En rekke personer fortjener en stor takk for at denne undersøkelsen kunne finne sted og for dens ferdigstillelse.

En stor takk rettes til NOVA ved spesielt Lars Guldbrandsen og Viggo Nordvik for deres finansielle støtte, og ikke minst faglige. Deres tilbakemeldinger var svært verdifulle.

En minst like stor takk rettes til min veileder, Professor Anton Steen, for å alltid være tilgjengelig og ikke minst bidra med gode tilbakemeldinger og kritikk, i tillegg til å være en fremragende diskursjonspartner på en rekke andre områder. En takk rettes også til Kjersti Thorjussen som skriver en tilsvarende oppgave for to andre kommuner. Takk for gode diskusjoner.

Jeg er svært takknemlig overfor alle informantene som har tatt seg tid og stilt opp. Deres betydning har vært uvurderlig for å belyse problemstilligen. Samtlige informanter, i bydeler, bystyret og statlige organer, har vært svært imøtekommende og behjelpelige.

Personlig vil jeg takke Isa og Sofia. Førstnevnte for å være den hun er, og gi meg noen å strekke seg langt for. Sistnevnte fordi denne oppgaven aldri kunne blitt skrevet uten hennes oppoffrelser. Svært store takk. Stor takk til min familie, mine foreldre, bror og søster som alle har dyttet meg i riktig retning.

Antall ord: 37405

Oslo, mai 2009

Zeshan Shakar

Innhold

1. INNLEDNING.....s.1

1.1 TEMA.....s.1

1.2 PROBLEMSTILLING.....s.2

1.3 HVORFOR STUDERE BOSETTING AV FLYKTNINGER I OSLO?.....s.5

1.4 BEGREPSBRUK OG AVGRENSNINGER.....s.6

1.5 UNDERSØKELSENS STRUKTUR.....s.7

2. TEORI.....s.8

2.1 INNLEDNING.....s.8

2.1.1 Iverksettingsbegrepet.....s.8

2.2 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ IVERKSETTING.....s.10

2.2.1 Ovenfra-ned.....s.10

2.2.2 Nedenfra-opp.....s.11

2.3 DEN ANALYTISKE MODELLEN.....s.13

2.3.1 Modellens variabler og operasjonalisering.....s.14

2.4 INTEGRERINGSMODELLER.....s.18

2.4.1 Assimilering.....s.19

2.4.2 Multikulturalisme.....s.20

2.4.3 Ekskludering.....s.20

2.5 EMPIRISKE FORVENTNINGER TIL DEN ANALYTISKE MODELLEN.....s.21

3. METODE.....s.24

3.1 FORSKNINGSDESIGN.....s.24

3.1.1 Casestudiet.....s.25

3.1.2 En undersøkelse i undersøkelsen: Bydelene.....s.27

3.2 DATAGRUNNLAG.....s.29

3.2.1 Skriftlig datamateriale.....s.29

3.2.2 Utfordringer knyttet til bruken av skriftlige kilder.....s.29

3.2.3 Muntlige kilder.....s.31

3.2.4 Utfordringer knyttet til bruken av muntlige kilder.....s.31

3.3 TEKST OG DISKURSANALYSE.....s.32

3.3.1 Utfordringer knyttet til bruken av tekst og diskursanalyse.....s.35

4. NASJONAL BAKGRUNN OG STATENS ROLLE.....s.37

4.1 INNLEDNING.....s..37

4.2 BOSETTINGSARBEIDET FOR FLYKTNINGER I NORGE.....s.37

4.2.1 Lokal suverenitet og kommunal autonomi.....s.38

4.3 STATLIG PLANER OG KOMMUNIKASJON MELLOM STAT-KOMMUNE.....s.39

4.4 INTEGRERINGSTILSKUDDET.....s.40

5. KOMMUNALE VEDTAK OG ORGANISERING.....s.43

5.1 INNLEDNING.....s.43

5.2 BOSETTING AV FLYKTNINGER I OSLO KOMMUNE.....s.43

5.2.1 Det politiske landskapet.....s.44

5.3 OSLO KOMMUNES HANDLINGSVILJE.....s.44

5.4 TILSTRØMMING UTENFOR ANMODNINGSSYTEMET.....s.45

6. DEN PARTIPOLITISKE DISKURSEN.....s.50

6.1 INNLEDNING.....s.50

6.1.1 Avgrensninger.....s.50

6.2 OPPOSISJONSPARTIENE.....s.51

6.3 STØTTEPARTIENE.....s.55

6.4 BYRÅDSPARTIENE.....s.59

6.5 BYRÅDET OG KOMMUNEN.....s.65

6.6 TEGN I TIDEN: ENDRINGER OG PREMISSGIVERE.....s.68

6.6.1 Endringer i diskursen.....s.69

6.6.2 Diskursens premissgivere: Et FrP-kupp?.....s.71

6.7 DEN POLITISKE DISKURSEN OG KOMMUNENS HANDLINGSVILJE.....s.73

7. BYDELENE.....s.76

7.1 INNLEDNING.....s.76

7.2 BYDELENES ROLLE VED BOSETTING AV FLYKTNINGER.....s.76

7.3 BYDEL STOVNER.....s.79

7.4 BYDEL NORDRE AKER.....s.83

7.5 BYDEL GAMLE OSLO.....s.87
7.6 BYDELENE SAMLET.....s.91
7.7 BYDELENE OG KOMMUNENS HANDLINGSVILJE.....s.94

8. AVSLUTNING.....s.99
8.1 OPPSUMMERING.....s.99
8.2 KONKLUSJON.....s.99
8.3 DEN ANALYTISKE MODELLENS FORKLARINGSKRAFT.....s.105

LITTERATURLISTE.....s.108

VEDLEGG 1.....s.116

VEDLEGG 2.....s.117

Figurer og tabeller

Figur 2.1 Videreutviklet modell for iverksettingsprosessen for flyktningebosettelse i Oslo, basert på Van Meter og Van Horn.....s.14

Tabell 4.1 Integreringstilskuddets størrelse og fordeling s.40

Tabell 5.1 Antall flyktninger anmodet fra IMDi, vedtatt av Oslo kommune og faktisk bosatt 2002-2009.....s.44

Tabell 5.2 Nettoinnflytting til Oslo kommune av flyktninger bosatt i 1997-2005.....s.46

Tabell 7.1 Bosatte flyktninger i Bydel Stovner 2006-2009.....s.79

Tabell 7.2 Bosatte flyktninger i Bydel Nordre Aker 2004-2009.....s.83

Tabell 7.3 Årvis kvote Bydel Gamle Oslo 2004-2009.....s.87

Tabell 7.4 Sammenfatning av bydelenes demografi og bosettingsarbeid.....s.91

1. Innledning

1.1 Tema

”Krise, fullstendig krise!” Sitatet stammer fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) leder for region vest, Ohene Aboagye, som beskriver arbeidssituasjonen i bosettingen av flyktninger i norske kommuner (Aftenposten 2008b). Frustrasjonen er resultatet av at stadig færre kommuner ønsker å motta og bosette flyktninger, samtidig som antall flyktninger som sitter i mottak og venter på å bli bosatt har økt kraftig (IMDi 2008:47).

Bosetting av flyktninger representerer et sentralt element i integreringsprosessen, det handler om nettopp *hvor* integreringen skal foregå. Innvandring og integrering har for vane å skape sterke følelser både i opinionen og hos politikerne, lokalt som nasjonalt, og bosetting av flyktninger er i så måte intet unntak. Det spesielle med nettopp denne saken er at den også berører en sentralnerve i det norske politiske systemet: forholdet mellom statlige mål og styring, og kommunal suverenitet.

Bosettingsprosessen foregår ved at staten ved Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi) årlig anmoder et antall av landets kommuner om å bosette et bestemt antall flyktninger. Denne anmodningen behandles deretter politisk i kommunestyrene. Vedtaket om antall flyktninger kommunen velger å bosette er ikke bindende og kommunene er ikke forpliktet til å faktisk bosette i tråd med kommunestyrets vedtak, ei heller har staten noen sanksjonsmulighet overfor kommunenes beslutning (Kryvi 2008:2). Til grunn for dette frivillighetssystemet ligger det imidlertid noen økonomiske gulrøtter. Først og fremst gjennom det såkalte integreringstilskuddet som skal kompensere kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Tilskuddet forvaltes fritt og betingelseløst av kommunene. Tilskuddsordningen gir dermed kommunene frihet og ansvar i bosettingsarbeidet, med mulighet til å koordinere og tilpasse innsatsen lokalt (ibid).

Man kan da spørre seg hva som gjør at enkelte kommuner velger å bosette og andre ikke. Hvilke faktorer har betydning, hvordan spiller statens rolle inn og hvor viktig er lokale forhold? Dette representerer temaet for denne studien. I det brede er det en studie av integreringen av flyktninger i Norge, og hvordan sentrale vedtak og mål blir fulgt opp og

iverksatt lokalt. Mer bestemt er temaet bosetting av flyktninger i landets største kommune. Denne undersøkelsen retter sitt fokus mot Oslo kommune over en syvårs-periode. Oslo har variert stort i sin vilje til å bosette flyktninger etter anmodning fra IMDi og denne undersøkelsen vil forsøke å kartlegge bakgrunnen for dette.

Imidlertid stiller Oslo kommune i en spesiell situasjon når det gjelder å bosette flyktninger. For det første er kommunen landets største og har allerede en betydelig flyktninge- og innvandrerbefolkning og dermed stor tiltrekningskraft på mange flyktninger (Hidle & Vangstad 2008:24). For det andre, og i tråd med dette, mottar Oslo den klart største andelen av sekundærflyttede, det vil si flyktninger som opprinnelig er bosatt i andre kommuner, men som senere slår seg ned i Oslo (ibid:25). Disse kommer utenom antallet kommunen blir anmodet om fra IMDi. Et tredje moment som gjør at bosettingsprosessen i Oslo kommune skiller seg fra andre kommuner er iverksettingen. I Oslo er det bydelene som er ansvarlige for å iverksette vedtaket på lokalt nivå. Oslo har derfor, i motsetning til andre kommuner, et ekstra nivå å forholde seg til i gjennomføringen av bosettingsarbeidet.

1.2 Problemstilling

Oslo kommune har som sagt variert i sin vilje til å møte statens anmodning, fra først å legge seg betydelig under anmodningen for årene 2002-2003 valgte man i 2004-2006 å møte denne, for deretter å snu i restriktiv retning igjen de siste tre årene. IMDi på sin side har lenge ønsket flere flyktninger til Oslo, men etter politiske vedtak har Oslo redusert på hvor mange de ønsker å bosette (ibid:30). Man kan spørre seg om hva bakgrunnen for denne variasjonen er.

Et interessant forskningspørsmål trer her frem:

Hvilke faktorer kan forklare Oslo kommunes handlingsvilje til å bosette flyktninger?

Dette spørsmålet utgjør undersøkelsens problemstilling, der handlingsviljen representerer kommunens årlige vedtak om å bosette flyktninger etter statens anmodning. Spørsmålet blir dermed hvilke faktorer som over tid påvirker de vedtakene som fattes i bystyret i desember hvert år. Hvorfor har man møtt statens anmodning tidligere og hvorfor har man nå bestemt seg for å redusere?

Problemstillingen er i utgangspunktet bred og en rekke ulike faktorer kan tenkes å spille inn. I tidligere studier av bosetting av flyktninger i norske kommuner har man gjerne trukket frem faktorer som økonomiske rammebetingelser, ressurser i integreringstilbudet, politisk sammensetting i kommunestyrer, kommunenes boligsituasjon og det lokale arbeidsmarkedet.[1] Disse faktorene gjelder generelt for landets kommuner, men det er ikke utenkelig at flere av disse vil være aktuelle for Oslo. Samtidig vil Oslo også påvirkes av faktorer som gjelder mer spesifikt for dem. Hidle & Vangstad (2008) trekker for eksempel frem boliger og sekundærflytting som viktige faktorer for å forstå Oslos handlingsvilje.

Et forhold synes uansett å være av betydning, den lokale autonomien i bosettingssaken. Stor lokal autonomi og relativt lite statlig styring innebærer at lokale forhold vil kunne spille en spesielt stor rolle. Ikke minst gir dette rom for lokal politisk dragkamp og styring. I denne undersøkelsen vil jeg ta utgangspunkt i nettopp dette forholdet mellom sentral styring og lokale forhold.

Dette utgangspunktet gir en videre to-deling av forskningsspørsmålet:

1. *Hvilken rolle spiller statlig styring på kommunens vedtak*? Jeg spør her om staten gjennom målsettinger, kommunikasjon og økonomiske insentiver legger føringer på kommunens handlingsvilje.

2. *Hvilken betydning har spesifikke lokale forhold på kommunens vedtak*? Disse lokale forholdene kan igjen deles i tre deler:

> *-Hvordan kan den partipolitiske og ideologiske diskursen rundt bosetting av flyktninger i Oslo forklare kommunens vedtak?*
> Den lokale suvereniteten i bosettingssaken gir lokal partipolitikk et stort spillerom og åpner for kommunal politisk innflytelse på innvandring, et område som vanligvis er forbeholdt statlig politikk. I koblingen mellom innvandring, integrering og handlingsvilje viser Steen (2008:61) til et interessant funn, kommuner med høy andel innvandrere i befolkningen synes også å ha mer restriktive bosettingsvedtak. Dette funnet gir støtte til en tese om at stor eksisterende innvandrerbefolkning kan føre til at ny innvandring blir oppfattet som en ”kulturell trussel” og dermed kan ha negativ

[1] Se for eksempel Friberg & Lund (2006).

innvirkning på nye bosettingsvedtak (ibid). Paul Statham (2003) viser videre hvordan diskurser rundt innvandring gjerne blir ført ovenfra-ned, fra parti til velger. Statham argumenterer for at politiske entrepenører, gjennom aktivt å spille på eksisterende fremmedfrykt i velgermassen, søker egen vinning. Frykten for de fremmede kjennetegnes ved det som blir oppfattet som en trussel mot egen kultur (ibid).
Oslo kommune har en stor eksisterende innvandrerbefolkning og har i lenger tid vært styrt av et byråd bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, der spesielt sistnevnte er kjent for å representere en restriktiv innvandringspolitkk (Narud & Valen 2007) og problematisere innvandring i nettopp kulturelle og etniske termer (Hagelund 2003:63). Partietes rolle aktualiseres ytterligere ved at de besitter reel innflytelse over vedtakene gjennom deltakelse i byrådet. Jeg reiser derfor spørsmålet om hvilket syn på integrering som fremmes i diskursen rundt bosetting av flyktninger i Oslo.[2] Og videre, hvilke aktører som fremstår sentrale, og hvordan dette kan innvirke på den kommunale handlingsviljen.

-*Hvilke betydning har den store tilstrømmingen utenfor anmodningsprosessen*?
Oppmerksomheten rettes her mot den store tilstrømmingen av flyktninger til Oslo som kommer utenom anmodningssystemet. Denne tilstrømmingen er spesielt stor for Oslo og vil kunne bidra til å beslaglegge ressurser som kunne blitt brukt på statens anmodning. Jeg spør om denne tilstrømmingen fremkommer i argumentasjonen rundt de årlige vedtakene, og hvilken vekt den tillegges av beslutningstakerne.

-*Hvilken rolle spiller strukturelle faktorer på bydelsnivå for kommunens vedtak?*
Strukturelle faktorer er her forstått som først og fremst boligtilgang og økonomi, faktorer som er tilhørende det lokale iverksettingsnivået bydelene. Slike faktorer har tradisjonelt vært viktige for å forklare kommuners handlingsvilje på landsbasis og jeg spør om disse også har påvirkningskraft på vedtakene som blir fattet i Oslo. Fokus rettes mot hvorvidt slike faktorer direkte påvirker den faktiske gjennomføringen av bosettingsarbeidet, og mer spesielt, om slike faktorer indirekte preger argumentasjonen og handlingsviljen til beslutningstakerne.

[2] Det vil redegjøres for ulike modeller for integrering i kapitell 2.

Det er nødvendig å studere et bredt antall faktorer for å besvare disse spørsmålene. Først statens rolle i bosettingssaken. Deretter lokale forhold som sekundærflytting, og den partipolitiske og ideologiske dimensjonen som belyses ved å undersøke den politiske diskursen rundt bosettingssaken. Videre vil det være nødvendig å studere strukturelle faktorer på bydelsnivå hvor bosettingen skjer og hvor strukturelle faktorer trykker tyngst. Undersøkelsen tar derfor for seg tre ulike bydeler som studeres spesielt, Stovner, Nordre Aker og Gamle Oslo.

Som teoretisk ramme rundt problemstillingen benytter jeg meg av en viderutvikling av Van Meter & Van Horns (1975) modell om iverksetingsprosesser.[3] Denne viderutviklede modellen vil legge rammeverket for oppgaven, i forhold til disposisjon, og i forhold til hvilke variabeler som studeres. Det benyttes i tillegg teori rundt ulike modeller for integrering av innvandrere for å sette bosettingssaken inn i en større tematisk kontekst og synliggjøre hvordan bosettingssaken er sammenvevet med spørsmålet om integrering.

1.3 Hvorfor studere bosetting av flyktninger i Oslo?

Bosetting av flyktninger berør en viktig del av integreringsarbeidet i Norge. Regjeringen vektlegger rask og god bosetting som en sentral forutsetning for videre integrasjon og utvikling (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008). En effektiv bosettingspolitkk kan derfor ses på som en helt nødvendig del av integreringsarbeidet og er ikke minst viktig for den enkelte flyktning. Lange forhandlinger mellom stat og kommune og lang iverksettingstid medfører at flyktningen må vente lenge i mottak. Temaet er også svært dagsaktuelt med en økende flyktningestrøm og behov for større kapasitet i bosettingsarbeidet. Å finne frem til bremseklosser og flaskehalser i bosettingsarbeidet er nødvendig for å forstå og effektivisere arbeidet. Samtidig vet man at svært mange av de nyankomne flyktningene trolig vil havne i Oslo gjennom anmodninger fra IMDi, sekundærflytting eller på egenhånd.

Samtidig, i en tid der innvandring og størrelsen på denne er et svært hett tema, ikke minst i Oslo, med snakk om ghettotilstander og integreringsutfordringer, er denne saken mer interessant enn noensinne. Den representrer på mange måter den *eneste* muligheten

[3] Den videreutviklede modellen oppgaven benytter som rammeverk gjennomgås i detalj i kapitell 2.

politikerne i Oslo har til å direkte kontrollere flyktninger og innvandreres tilgang til kommunen.

Det har blitt gjort flere undersøkelser og evalueringer av bosettingsarbeidet for flyktninger i Norge, men såvidt meg bekjent er det gjort lite som tar for seg Oslo spesifikt.[4] Det er derfor en personlig motivasjon i å kunne bidra til bedre forståelse rundt bosetting av flyktninger i Oslo, en kommune som på mange måter har svært gode forutsetninger for å bosette disse, men allikevel i varierende grad er villige. Forhåpentligvis vil også undersøkelsen kunne bidra med innsikt som er nyttig for både IMDi og kommunen i bosettingsarbeidet.

1.4 Begrepsbruk og avgrensninger

Selve begrepet bosetting omfatter et formalisert tilbud til en person, her med bakgrunn i asylsøknad, om å etablere seg med offentlig hjelp i en kommune. Vedkommende får da rett til etablering, økonomisk bistand og kvalifiseringstiltak (IMDi 2006:4).

En *innvandrer* er en person som selv har innvandret til Norge og har to utenlandsfødte foreldre (St.meld nr.49 (2003-2004):14). En *asylsøker* er en person som på egenhånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktnng. Personene har status som asylsøker til asylsøknaden er avgjort. En *flyktning* er en person som har fått asyl, opphold på humanitært grunnlag eller midlertidig beskyttelse, enten personen har kommet som asylsøker, overføringsflyktning eller gjennom familiegjenforening (St.meld nr.49 (2003-2004): 13-14).

Oppgavens problemstilling fokuserer på de flyktninger som blir bosatt gjennom det statlige anmodningssystemet etter politisk vedtak i bystyret. Det vil si at analysen utelukker bosettingen av flyktninger som slår seg ned i Oslo på egenhånd, gjennom familiegjenforening, og sekundærflyttede. Jeg vil ikke analysere disse gruppenes bosetting eksplisitt, men heller trekke de inn i analysen i form av den mulige effekten de har på kommunens handlingsvilje i forhold til IMDis anmodning. Undersøkelsen tar for seg

[4] For en begrenset gjennomgang av bosetting av flyktninger i Oslo kommune og viktige faktorer i kommunens bosettingsarbeid se Hidle & Vangstad (2008).

tidsperioden fra 2002, da ny bosettingsmodell ble lansert, [5] og frem til idag. Grunnet datatilgang vil det allikevel fokuseres sterkest på de senere årene.

1.5 Undersøkelsens struktur

I *kapitell 2* presenteres det teoretiske fundamentet for oppgaven, og herunder iverksettingsmodellen undersøkelsen benytter som rammeverk. Modellen er tilpasset oppgavens problemstilling og dens implikasjoner legger grunnlaget for analysekapitlene. Her er legges igjen skillet mellom statens rolle, lokale forhold som partipolitikk og ideologi, og strukturelle faktorer på bydelsnivå. *Kapitell 3* redegjør for undersøkelsens forskningsdesign og de metodiske avveininger som har blitt gjort. Kapitellet belyser også hvilke datatyper som benyttes og ulike fordeler og ulemper knyttet til disse. *Kapitell 4* tar for seg bakgrunn og utvikling i bosettingsarbeidet nasjonalt. Kapitellet fortsetter med forholdet mellom stat-kommune og integreringstilskuddets rolle analyseres. *Kapitell 5* tar for seg Oslo spesifikt og organiseringen av arbeidet i kommunen. Videre redegjøres det for kommunens vedtak for hele tidsperioden og det avsluttes med å se på en lokal faktor av spesiell relevans, tilstrømming utenfor anmodningssytemet. *Kapitell 6* presenterer og analyserer den politiske diskursen rundt bosetting av flyktninger i Oslo. De ulike partienes argumentasjon presenteres og knyttes til bredere integreringsideologiske tilnærminger. Kapitellet avsluttes med å se på eventuelle endringer, mulige premissgivere og eventuell forklaring på handlingsviljen. *Kapitell 7* tar for seg de tre bydelene og organiseringen av bosettingsarbeidet på bydelsnivå. Kapitellet forsøker å sammenligne på tvers av byeldene og belyse ulike faktorer som spiller en viktig rolle for bydelens iverksetting. Kapitelet avsluttes med å se hvorvidt det er slik at faktorer på dette nivået påvirker kommunens vedtak. Undersøkelsen avsluttes i *kapitell 8* hvor ulike funn oppsummeres, de viktigste faktorene trekkes frem, og modellens relevans diskuteres.

[5] Mer om den nye bosettingsmodellen i kapitell 4

2. Teori

2.1 Innledning

Kapitellet gir en oversikt og drøftelse av undersøkelsens teoretiske grunnlag, skisserer undersøkelsens teoretiske fundament, knyttet i hovedsak til iverksettingsteori, og redegjør for annen relevant teori. Dette gjelder spesielt ulike teoretiske tilnærminger til integrering av innvandrere som danner det teoretiske gunnlaget for analysen av den partipolitiske diskursen.[6]

Som teoretisk ramme for hele undersøkelsen har jeg valgt å benytte iverksettingsteori. Dette falt naturlig da iverksettingsteori søker å belyse hva som skjer etter et vedtak er fattet og skal gjennomføres i praksis, samt hvilke aktører og faktorer som kan spille inn i løpet av prosessen. Mitt tema omhandler nettopp denne problemstillingen, staten har fattet enkelte mål i flyktningepolitikken som så skal iverksettes lokalt. I Oslo er dette represenert ved to nivåer, det kommunale og det lokale (bydelene). Iverksettingsteori vil kunne gi et nyttig teoretisk grunnlag for å studere ulike prosesser og mekanismer som kommer til syne under iverksettingen av statens mål for bosetting av flyktninger. Forhåpentligvis vil dette igjen kunne si noe hvilke faktorer som gjør seg gjeldene og samspillet mellom disse.

2.1.1 Iverksettingsbegrepet

Det eksisterer en rekke ulike tilnærminger til studiet av iverksetting, men i hovedsak to tilnærminger har dominert diskursen på feltet, en ovenfra-ned tilnærming og en nedenfra-opp tilnærming.[7] Nedenfor gjennomgår jeg kort skillet mellom disse to tilnærmingene og ser på hvordan de forstår iverksettingsbegrepet og mekanismene involvert.

Først er det imidlertid verdt å spørre seg hvordan man skal forstå begrepet iverksetting og hvordan dette skal benyttes, et kjernespørsmål i den faglige debatten rundt iverksettingsteori

[6] Den politiske diskursen analyseres i kapitell 6.

[7] Andre dikotomier som benyttes er beslutningsorientert og prosessorientert (Kjellberg & Reitan 1995), forward- og backward mapping (Elmore 1980) og programmert og tilpasset tilnærming (Berman 1980)

(Kjellberg & Reitan 1995). Det dreier seg om hvordan man skal avgrense hvilke deler av den politiske prosessen som hører til iverksettingprosessen og hvilke deler som ikke gjør det.

Lane (1992) viser til en innebygget tvetydighet i begrepet iverksetting, på den ene siden handler det om å gjennomføre noe, på den andre siden handler det om å virkeliggjøre noe. Men, en gjennomføring av en politikk betyr allikevel ikke nødvendigvis en virkeliggjørelse av den. Pressmann & Wildavsky (1984), pionerer innenfor iverksettingstudier, vektlegger at det må finnes et utgangspunkt, en politikk som er vedtatt og skal virkeliggjøres, og det må finnes et sluttpunkt fordi iverksetting ikke kan lykkes eller feile uten et tydelig mål den kan vurderes ut ifra. Offerdal (2005:257) viser til oppfattningen om at iverksetting innebærer at det faktisk er noe som skal iverksettes, og dermed kan måles. Det er imidlertid stor uenighet rundt en slik oppfattning av begrepet (Kjellberg & Reitan 1995:133). Enkelte insisterer på at man, i motsetning til det synet Pressmann & Wildavsky forfekter, ser på iverksetting som en uavbrutt prosess uten noen reel ende eller begynnelse (ibid). Hvor og når iverksettingen faktisk starter er altså stridens kjerne.

Dette leder igjen til et annet sentralt spørsmål. Hvor går skillet mellom iverksetting og evaluering? Standpunktene er delte. Enkelte mener det er mulig å isolere de prosesser som karakteriseres som selve iverksettingen av et tiltak, uten å nødvendigvis evaluere hele det endelige resultatet, mens andre hevder at det er umulig å vurdere virkningene og resultatet av et offentlig tiltak uten å se på gjennomføringen av det, med andre ord hele prosessen (ibid).

Jeg tar i denne undersøkelsen utgangspunkt i en forståelse av iverksetting som virkeliggjøringen og gjennomføringen av et tiltak, i tråd med Lane (1992). Det interessante er å undersøke hvordan tiltak for bosetting av flyktninger fra statlig hold blir virkeliggjort på kommunalt og lokalt nivå. I prinsippet vil jeg forsøke å skille mellom iverksetting og evaluering. Det er ikke oppgavens formål å evaluere bosetting av flyktninger i Oslo kommune, ei heller å vurdere hva som er gode og dårlige resultater. Imidlertid er det slik at bosettingsprosessen er et årlig fenomen, og det faktiske resultat kan tenkes å ha innvirkning på neste års virkeliggjøring og gjennomføring. I den grad dette er tilfellet vil jeg se på det faktiske resultat, ikke normativt, men som en variabel som kan påvirke handlingsviljen til kommunen.

2.2 Ulike perspektiver på iverksetting

Ovenfra-ned og nedenfra-opp tilnærmingene bygger på ulike forståelser av begrepet iverksetting, prossesens forløp, hvilke aktører og mekanismer som påvirker og hva som kan defineres som vellykket iverksetting. Begge tilnærmingene har flere bidragsytere, men de har alikevel hver sin gjennomgående røde tråd.

2.2.1 Ovenfra-ned

Utgangspunktet for tilnærmingen er, som navnet tilsier, at målsettinger og tiltak blir formulert og definert av aktører på sentralt nivå og at disse blir vurdert ut ifra hvilken grad de får gjennomslag nedover i systemet (Offerdal 2005:258). Det sentrale kriteriet for vellykket iverksetting er hvorvidt organisasjonspraksisen samsvarer med målsettingene. I dette ligger det flere sentrale forutsetninger. Det forusettes et klart skille mellom vedtaksfasen og iverksettelsesfasen, beslutninger om tiltak vedtas politisk for deretter å bli iverksatt av lokale organisasjoner. Skillet mellom vedtak og iverksetting er tilsvarende skillet mellom politikk og administrasjon, og forvaltningen skal være lydhør overfor de mål og ønsker som er formulert på høyere nivåer. Tilnærmingen forutsetter videre en hierarkisk struktur hvor høyere nivåer har mulighet til sentral styring av lokale iverksettere (Kjellberg & Reitan 1995:162; Offerdal 2005:266). Iverksettingsproblemer forklares i hovedsak ut ifra tre forhold: mangel på klart definerte mål, mangel på autoritetsstrukurer og motstand hos iverksettere lokalt (Offerdal 2005:260). I tillegg kan mangel på adekvate ressurser være en mulig trussel.

Pressman og Wildavsky (1984) regnes av mange som standardverket innenfor ovenfra-ned tilnærmingen (Kjellberg & Reitan 1995:139). For dem er den største trusselen mot vellykket iverksetting alle de ulike små stegene og aktørene et tiltak skal gjennom. De anbefaler enkelthet: ”Jo færre trinn gjennomføringen av tiltaket medfører, desto færre muligheter for at det ender med katastrofe. Jo mer tiltaket sikter mot et klart mål, desto færre avgjørelser vil være involvert i realiseringen av det, og desto større sannsynlighet for at det vil bli iverksatt” (Pressmann & Wildavsky 1984:147).

Her finner vi igjen skillet mellom vedtaksfasen og iverksettingen, og ikke minst understrekes behovet for klarhet og entydighet i den politikken som skal føres (Kjellberg & Reitan

1995:141). Det ligger også en forutsetning om sterk sentral hierarkisk kontroll i deres tilnærming.

Van Meter & Van Horns (1975) utgangspunkt er at den politiske forhistorien til et tiltak vil ha betydning for dets gjennomføring. Særlig to aspekter ved tiltaket vil være bestemmende: graden av endring tiltaket medfører og graden av enighet mellom ulike aktører. I tråd med inkrementalistiske teorier antar man at skrittvise endringer vil møte mindre motstand enn mer dramatiske tiltak (Kjellberg & Reitan 1995:142). Som Kjellberg & Reitan (1995:143) fremhever vil ”kampgnyet kunne gjenlyde lenge etter slaget er over”. Disse to faktorene vil også kunne forsterke hverandre. En vellyket iverksetting er derfor mest sannsynlig når endringen er liten og enigheten er stor. Allerede her skimtes en tydelig ovenfra-ned tilnærming ved forutsetningen om et klart skille mellom vedtaksfase og iverksetting, men i motsetning til Pressmann og Wildavsky (1984) er man mer åpen for at forhold i vedtaksfasen vil forplante seg lokalt.
Van Meter & Van Horn er ikke kun opptatt av grad av enighet og endring, deres hovedanliggende er å belyse strukturelle variabler som kan påvirke gangen i gjennomføringen, og dermed også graden av vellykkethet (Kjelberg & Reitan 1995:143). I den forstand er de på linje med Pressmann og Wildavsky om at iverksetting må ha noe det kan måles ut ifra. Van Meter & Van Horn (1975:463) skisserer i denne sammenheng en modell for gjennomføring av et tiltak med utgangspunkt i et definert mål. De tar for seg ulike strukturelle variabler som kan spille inn og viser hvordan disse variablene vil virke inn på hverandre og på det faktiske utfallet. Spesielt fire variabler er viktige: interorganisasjonsforholdene som preger gjennomføringen, karakteren ved de iverksettende enheter, de økonomisk, sosiale og politiske forhold som omgir prosessen, og avslutningsvis, holdningen til aktørene som står for den praktiske gjennomføringen (Kjellberg & Reitan 1995:144). Jeg kommer nærmere inn på denne modellen i punkt 2.3.

2.2.2 Nedenfra-opp

Tilnærmingens varemerke er en konsentrasjon om forholdene på det nederste trinnet i iverksettingsprosessen. Tilnærmingen kritiserer ovenfra-ned for dens oppdeling av iverksettingsprosessen, spesielt skillet mellom vedtaks- og iverksettingsfasen (Barret & Fudge 1981; Barrett & Hill 1984; Offerdal 2005:263). Innenfor nedenfra-opp tilnærmingen vektlegges lokalt skjønn og mindre hierarkisk kontroll. Desto mer man følger denne

oppskriften desto større er sjansen for at et tiltak vil endre den atferden det tar sikte på å endre (Elmore 1980:28-29). Det ligger en forutsetning i nedenfra-opp tilnærmingen om at ”de på bakken vet best”. Klare mål og definisjoner kan således fungere mot sin hensikt, hvis de ikke tar hensyn til lokale realiteter (Kjellberg & Reitan 1995:154). I den forstand er ikke vellykketheten til et tiltak basert på i hvilken grad det overenstemmer med målsettingen, men hvorvidt det medfører endring i den sosiale situasjonen det er ment å endre. Iverksettingsprosessen blir en syklus der politikkutforming og iverksettingen er sammenvevet, og der en til stadighet reformulerer og justerer opprinnelig tiltak tilpasset til de faktiske lokale forhold (Barrett & Fudge 1981). Iverksettingen kan således ikke ses som en uavhengig part fra utformingen av politikk, de henger sammen og vil påvirke hverandre. Barrett & Hill (1984:223) understreker at ved en iverksetting blir svært mange valg gjort ”på stedet”, under påvirkning fra mange ulike grupper. En målforskyvning trenger derfor ikke bety feilslått iverksetting, men reflekterer heller den uenighet som fantes når politikken ble utformet (ibid). Man trenger forklaringer på maktforhold, ulike interesser, og verdier mellom partene involvert som har gjort at dette er tilfellet (ibid:238)
Sentralt er tanken om at de samme faktorene som øvet innflytelse på utformingen av et tiltak vil ha innflytelse på iverksettingen. Barrett og Hill (1984:225) peker på at politikkutforming ikke foregår i vakuum, men alltid i en kontekst som må tas hensyn til og som vil prege iverksettingsprosessen. Dette er ikke et ukjent synspunkt, og likner på det vi så hos Van Meter og Van Horn. Forskjellen er at Barret og Hill klarere fremhever at iverksettingsprosessen og utformingsprosessen er korrelerte og sammenvevet. Som de sier er det vanskelig å se hvorvidt ”policy is influencing action, or action is influencing policy” (ibid:219).

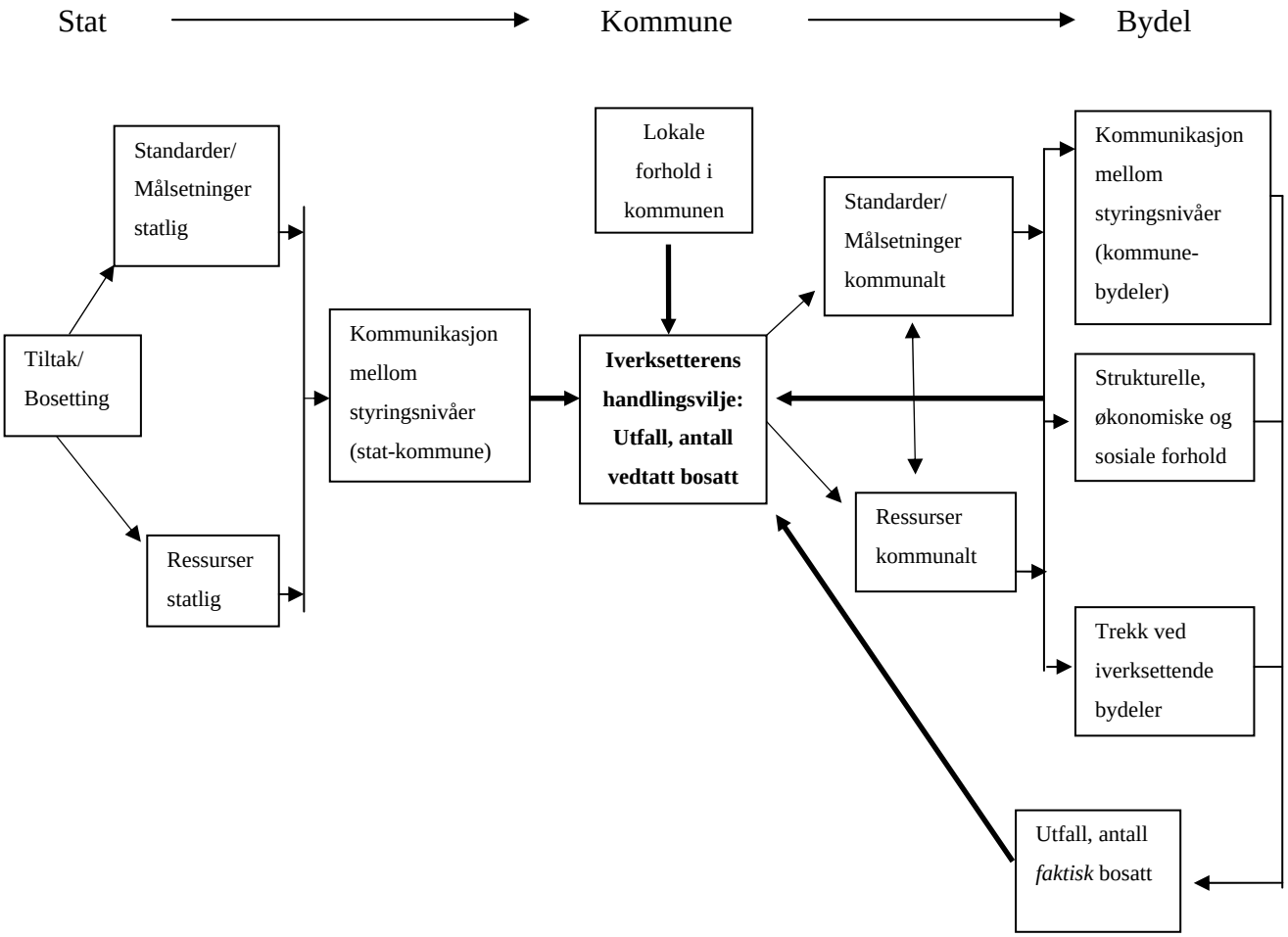
Tilnærmingen er sterkt preget av tanken om læring. Ideen om iverksetting som en integrert del av politikkutformingen, ikke bare som en administrativ støttedel, forutsetter at det som skjer på nederste nivå vil kunne gi føringer på det som siden foregår på nivåene over (ibid:220). Offerdal (1984:34) foreslår at man heller enn å undersøke samsvar mellom ideal og realitet, og så forklarer avvik, fokuserer på de underliggende prosesser som gjør seg gjeldene og at læring og endring blir viktigere enn mål og resultat. Aktørene vil gjennom iverksettingsprosessen lære å tilpasse tiltakene til de faktiske forhold og eventuelle endringer i forhold til opprinnelig mål vil være et resultat av dette. Dette innebærer at det som skjer på bakken vil kunne ha virkinger oppover i systemet og sende lokale realiter oppover for en bedre og mer tilpasset politikk. Det viktige i læringssammenheng er da ikke hva som

kommer ovenfra-ned, men hva som kommer nedenfra-opp (Offerdal 2005:274). Tilnærmnigen er ikke blind for faktiske realiteter. Hierarki, autoritet og formelle strukturer har sin plass, men kun i form av begrensninger satt på deltakerens handlingsmuligheter, de er ikke sentrale å undersøke i seg selv (Barrett & Hill 1984:221). Ei heller avskrives administrative faktorer som ressurser, koordninasjon og kontroll, disse vil spille sin rolle, men er i hovedsak viktig for å forklare maktforhold mellom partene involvert (ibid:238). Igjen ser man visse likhetstrekk til Van Meter og Van Horns modell. De to tilnærmingene trenger derfor ikke være så ulike.

2.3 Den analytiske modellen

Som jeg såvidt var inne på ovenfor vil jeg benytte Van Meter og Van Horns (1975:463) modell som rammeverk for undersøkelsen. Modellen skisserer ulike variabler som kan tenkes å spille inn på iverksettingen av et tiltak. Den analytiske modellen er en videreutvikling av Van Meter og Van Horns modell, tilpasset min aktuelle problemstilling og Oslos iverksettingsprosess for flyktningebosettelse. Det er viktig å understreke at dette ikke er teori i seg selv, slik Van Meter & Van Horns modell heller ikke var (Kjellberg & Reitan 1995: 143). Modellen som benyttes kan forstås som et variabelskjema, et forsøk på å synliggjøre mulige nøkkelvariabler og mekanismer man bør se etter. Det er i så måte ingen fastlagte kausale sammenhenger, og modellen er mer av et verktøy for å strukturere det empriske materialet.[8] I tråd med Oslos iverksettingsprosess tar modellen for seg tre nivåer med tilhørende variabler: stat, kommune og bydel. Pilene i modellen beskriver ulike forbindelser mellom variablene, og til syvende og sist, mellom disse og handlingsviljen. Pilene som er uthevet representerer sammenhenger som synes å være spesielt relevante for problemstillingen.

[8] Mer om undersøkelsens bruk av teori og mulighet til utvikling av generell teori i kapitell 3.



Figur 2.1 Videreutviklet modell for iverksettingsprosessen for flyktningebosettelse i Oslo, basert på Van Meter og Van Horn (1975:463)

2.3.1 Modellens variabler og operasjonalisering

Modellen er sammensatt og innehar et stort antall variabler og mekanismer som må undersøkes, og det vil være nødvendig å operasjonalisere variablene i modellen slik at de kan undersøkes empirisk. Modellens ulike nivåer og variabler har også langt på vei gitt utgangspunktet for undersøkelsens form og disposisjon. Undersøkelsens analysedel starter med å ta for seg variabler på statlig nivå (kapitell 4), deretter kommunale (kapitell 5,6,7) og avsluttes på bydelsnivå (kapitell 7). Nedenfor følger en presentasjon av de ulike variablene i modellen.

Tiltak/bosetting. Tiltaket som skal iverksettes. Statens politikk for bosetting av flyktninger i norske kommuner.

Standarder/målsettinger statlig. Et utgangspunkt for modellen er klarhet i målsettinger og standarder ved politikken som skal gjennomføres. I enkelte tilfeller kan det være presise målsettinger, mens det i andre tilfeller kan være bredere og mindre definerte målsettinger. Disse variasjonene vil kunne være avgjørende for hvordan budskapet fortolkes nedover i systemet. I tråd med ovenfra-ned tilnærmingen ser man for seg at uklare målsettinger gir større rom for misforståelser og fordreininger, og dermed kompliserer iverksettingen. Denne variablen vil operasjonaliseres som statens målsetninger for bosetting av flyktninger. Spørsmålet blir hvilke målsettinger og planer som finnes fra statlig hold, hvor klart definerte de er, og i hvilken grad de får gjennomslag kommunalt.

Ressurser statlig. Det andre utgangspunktet for modellen er omfanget av statlige ressurser, spesielt økonomisk, som stilles til disposisjon. Det er åpenbart at en eventuell mangel på ressurser vil gjøre iverksettingen vanskeligere, noe som tillegges vekt innenfor begge tilnærminger til iverksetting. I denne undersøkelsens omfatter variabelen i hovedsak betydningen av det statlige integreringstilskuddet. Midlene kommunen får gjennom integreringstilskuddet er betydelig, og hvordan dette virkemiddelet vurderes og forvaltes av kommunen vil kunne ha betydning for handlingsviljen og iverksettingen.

Kommunikasjon mellom styringsnivåer (stat-kommune). Variabelen omhandler interorganisasjonsforholdet mellom stat og kommune i forhold til kommunikasjon og kontroll. Modellen legger opp til en ovenfra-ned tilnærming hvor effektiv iverksetting er avhengig av et vertikalt hierarkisk forhold mellom aktørene. Vellykket iverksetting vil avhenge av målklarhet, kontroll og tydelig kommunikasjon ovenfra.
Det norske kommunale systemet er imidlertid bygget på kommunal handlingsfrihet, men med enkelte statlig pålagte oppgaver (Hansen 2005). Kommuene har på denne måten en dobbeltrolle, de skal ivareta velferdsordninger ved å følge pålegg fra staten, og samtidig skal de ivareta kommunale interesser gjennom lokalt selvstyre (Kryvi 2008:18). Bosetting av flyktninger skjer gjennom statlige anmodninger der kommunen frivillig vedtar hva den ønsker, uten bindene statlig pålegg. Bosettingsaken er derfor spesiell og skiller seg noe fra de tiltak Van Meter & Van Horns modell ble utviklet for. Denne variabelen er allikevel interessant å undersøke i denne studien. Variabelen operasjonaliseres gjennom å undersøke kommunikasjonsforholdet mellom stat-kommune og her vil igjen målsetting og planer være relevante. Variabelene kartlegges gjennom å undersøke kommunikasjonen mellom nivåene stat-kommune, hvordan mål kommuniseres og om det finnes noen former for kontroll.

Iverksetterens handlingsvilje. Dette er oppgavens avhengige variabel. Denne variabelen er ment å reflektere motivasjonen til iverksetterne og resultatet av denne. Ikke uventet forutsetter man at motivasjonen til iverksetterne vil være avgjørende for tiltakets gjennomføring. I forhold til bosetting av flyktninger er dette spesielt aktuelt, er det ikke handlingsvilje, blir ingen bosatt og tiltaket fra staten iverksettes ikke. Variabelen er fra et iverksettingsperspektiv nedenfra-opp. Staten tilpasser tiltaket til lokale avveininger. Da autonomien er stor i denne saken avviker variabelen noe fra den opprinnelige modellen. Der omhandlet den hvordan de lokale iverksetteres motivasjon, forståelse av og eventuelle godkjenning/avvisning av tiltakets nytte ville virke inn på deres arbeid i gjennomføringen (Van Meter & Van horn 1975:472). Dette er allikevel relevant også her. Hvordan beslutningstakerne i kommunen oppfatter tiltaket og hvorvidt de ser nytte i det vil i høyeste grad være avgjørende for deres handlingsvilje. Operasjonaliseringen av handlingsvilje vil være å simpelthen se i hvilken grad kommunens vedtak tilsvarer IMDis anmodninger.

Lokale forhold i kommunen. Denne variabelen er en sekkekategori som er ment å skulle fremheve trekk som er spesielle for akkuratt Oslo kommune i iverksettingen av tiltaket. I den originale modellen er dette en variabel som er opptatt av trekk ved iverksettende enhets organisasjon, forholdet internt i den iverksettende organisasjonen, arbeidsorganisering, kommunikasjon internt og politiske ressurser. I mitt tilfelle er det ikke kommunen som er ansvarlige iverksetter på nederste nivå, det er bydelene. Jeg har derfor valgt å heller bruke en variabel på bydelsnivå som heter ”trekk ved iverksettende bydel” som er ment å skulle fange opp Van Meter og Van Horns opprinnelige variabel. Tilpasningen var nødvendig for å bedre treffe min aktuelle problemstilling.
Den variabelen jeg benytter her er opptatt av faktorer som er spesielle for Oslo kommune som helhet. Spesielt to faktorer er av særlig interesse. For det første det politiske klimaet i kommunen. Dette er partipolitisk fordeling i styrende organer og den rådende politiske diskursen rundt bosetting av flyktninger. Dette kartlegges og analyseres i et eget kapitell, og det teoretiske grunnlaget for dette kapitellet vil gjennomgås nedenfor. Den andre faktoren som er spesiell for Oslo er den store tilstrømmingen av flyktninger og innvandrere utenfor den statlige anmodningsprosessen. Denne tilstrømmingen vil sammen med det lokale politiske klimaet utgjøre variabelen ”lokale forhold” i modellen.

Standarder/målsettinger kommunalt. I likhet med målsettinger og standarder på statlig nivå er det her en forestilling om at at målklarhet vil gi mindre misforståelse i iverksettingen, og

således en enklere iverksettingsprosess. I dette tilfellet er de kommunale målsettingene og planene for bosettingsarbeidet variabelen. I hvilken grad har kommunen klare mål og planer for bosetting av flyktninger i bydelene? Dette operasjonaliseres ved å se på eventuelle planer og mål kommunen sentralt har utarbeidet for bosettingsarbeidet i bydelene.

Ressurser kommunalt. I likhet med tilsvarende variabel på statlig nivå referer dette til tilgangen på nødvendige ressurser for å gjennomføre tiltaket. Uten tilstrekkelige ressurser er det som kjent vanskelig å gjennomføre noe. Variablen konsentrerer seg i første rekke om økonomiske ressurser som stilles til disposisjon, og da spesielt integreringstilskuddet. Dette operasjonaliseres gjennom å se på hvilke økonomiske ressurser som blir stilt til disposisjon for bydelene, i hvilken grad integreringstilskuddet overføres, og i hvilken grad dette oppfattes som adekvat.

Kommunikasjon mellom styringsnivåer (kommune-bydel). På samme måte som variabelen for kommunikasjon mellom stat og kommune er denne variabelen opptatt av kommunikasjonsflyten mellom de to nivåene. Her en ovenfra-ned tilnærming hvor man antar at det er mest gunstig for en effektiv iverksetting at komunikasjonen følger hierarkiet og overordnede aktører instruerer underordnede. Denne variabelen vil spesielt omfatte oppfølging og kontroll fra kommunen overfor bydelene. Hvordan foregår denne kommunikasjonen, hvilke midler bruker kommunen til å overvåke bydelens iverksetting, og har bydelene noen mulighet for påvirkning oppover? Det siste leddet er et nedenfra-opp element, hvor det kan tenkes at lokale realiteter vil kommuniseres fra bakkenivå og oppover i systemet.

Strukturelle, økonomiske og sosiale forhold. Det er naturlig å inkludere en slik variabel da det er vanskelig å si seg uenig om at slike forhold kan ha en virkning på iverksettingen (Kjellberg & Reitan 1995:146). Denne variabelen vil spesielt omfatte boligsituasjonen i bydelene. Mangel på egnede boliger kan tenkes å ha en flaskehalseffekt på iverksettingen, på samme måte som mangel på økonomiske ressurser. Arbeidsmarkedet har blitt trukket frem i lignende studier (Kryvi 2008), men i Oslo er arbeidsmarked ikke en like relevant variabel å undersøke.Videre kan det sosiale nedslagsfeltet for tiltaket kunne ha betydning på dets iverksetting. Variabelen operasjonaliseres ved å se på bydelens boligtilgang, ansattes holdning til dette og ved å undersøke bydeler med ulikt sosialt nedslagsfelt. Bydelene som studeres er utvalgte bydeler som representerer den geografiske og demografiske bredden.

Trekk ved iverksettende bydel. Denne variabelen er opptatt av forholdet internt i den iverksettende organisasjonen, hvordan arbeidet er organisert, kommunikasjon innad og politiske ressurser enheten har. Det er ikke urimelig å tenke seg at iverksettingen vil variere utifra organisasjonens struktur og arbeidsorganisering. Operasjonalisert er dette en variabel som tar for seg ulike trekk ved bydelenes organisering av bosettingsarbeidet. Dette gjelder den administrative organiseringen i bydelene, hvor i bydelen dette arbeides med, er det egne flyktningekonsulenter, er det sosialetjenesten og hvor mange ansatte. Tanken er at ulik organisering av bosettingsarbeidet vil kunne gi ulikt resultat i forhold til iverksetting. Denne variabelen kartlegges ved å ta for seg bydeler med ulik organisering av arbeidet.

Utfall, faktisk antall bosatte. Utfallet representerer virkeliggjøringen av tiltaket, hvor mange som faktisk blir bosatt. Variabelen operasjonaliseres ved å se på tall for faktisk bosatte i bydelene. Dette er en variabel som ikke er interessant å undersøke eksplisitt, som nevnt ovenfor er ikke denne oppgaven en evaluering. Variabelen spiller allikevel en rolle i modellen som mål på vellykkethet og dette kan igjen tenkes å ha utfall på senere handlingsvilje gjennom nedenfra-opp prosesser som læring.

2.4 Integreringsmodeller

Den lokalpolitiske friheten i bosettingssaken gjør at det lokale partipolitiske klimaet er antatt å være en nøkkelvariabel for å forklare kommunens handlingsvilje. Dette berører en sentral variabel i modellen, lokale forholds innvirkning på beslutningstakernes motivasjon. Denne motivasjonen vil igjen kunne avhenge av aktørenes definisjon av tiltaket som skal gjennomføres og i dette tilfellet deres oppfattninger rundt integrering. Det er derfor nødvendig å ha et teoretisk fundament for å undersøke den politiske dikursen. Nedenfor blir det redegjort for tre ulike modeller for integrering av innvandrere og flyktninger som bidrar til å sette en teoretisk ramme for analysen av diskursen i kapitell 6.

Før jeg redegjør for de ulike integreringsideologiene er det lurt å kort definere hva som ligger i begrepet integrering. Brochmann (2002:30) hevder at integrasjon omhandler en menneskelig prosess hvor sosialisering, gjennom normer og forventningsdannelse, bidrar til å skape samhold og samfunnsmessig stablilitet. I en mer sosiologisk forstand innebærer integrering læring av og tilpasning til samfunets verdigrunnlag, prosesser som knytter individet til samfunnet (økonomisk og sosialt), og som skaper tilhørighet og lojalitet (ibid). Det er mangfoldige elementer i begrepet integrering, og dette preger også politikken.

Integreringspolitkk er et felt som strekker over flere politikkområder som arbeidsmarkedstiltak, sosialpolitikk, boligpolitkk og kulturpolitikk, blant noen. Å forsøke å typologisere ulike varianter av integreringspolitikk kan derfor være en utfordrende oppgave, noen vil til og med si umulig.[9] Jeg forsøker allikevel med en typologi da det vil være nødvendig å strukturere og sortere ulike argumenter i diskursen rundt bosetting av flyktninger, for å sette bosettingsdiskursen inn i en større integreringspolitisk kontekst.

2.4.1 Assimilering

Assimilering kan defineres som en politikk for integrering av innvandrere gjennom en ensidig tilpasningsprosess; innvandrere forventes å forlate sin kulturelle og sosiale bagasje og bli en ugjenkjennelig del av storsamfunnet (Entzinger 2000:90; Castles & Miller 2003:250). Myndighetenes rolle er å fasilitere for en slik prosess, enten dette gjøres gjennom konkrete virkemidler som for eksempel språkopplæring eller gjennom tid og sosialisering. Et viktig fokuspunkt i en slik ideologi er tanken om individet. Innvandrere oppfattes som et antall enkeltpersoner med et felles problem, nemlig tilpasning til majoritetskulturen (Brochmann 2002:31). Fordi kulturell og etnisk tilhørighet ikke vektlegges, og idealet er det kulturelt homogene samfunn, vil ideelt sett alle samfunnsmedlemmer behandles likt og inneha like rettigheter og plikter uavhengig av bakgrunn (ibid). Særtiltak og rettigheter for innvandrere kan i så måte ikke forsvares, og slike rettigheter kan oppfattes som diskriminering mot majoriteten (Castles & Miller 2003:251). Det er viktig å skille begrepet assimilering i denne sammenheng fra den dagligdagse oppfattelsen av begrepet, gjerne negativt knyttet til storsamfunnets politikk ovenfor nasjonale minoriteter. Den mest ekstreme formen for assimilering er i stor grad forlatt i de fleste land, men fortsatt er det slik at det endelig målet er adaptering til majoritetskulturen (ibid). Samtidig er det slik at inneholdet i pakken av rettigheter og plikter og definisjonen av hvilken kultur innvandrere skal adapteres til bygger på majoritetskulturens syn på hva som er bra, og assimilering som strategi kan derfor lett bli autoritær (Brocmann 2002:351).

[9] Se for eksempel Freeman (2004).

2.4.2 Multikulturalisme

Tilnærmingen går under flere navn,[10] men essensen er hovedsakelig den samme. Innvandrere burde ifølge denne tilnærmingen bli tildelt like samfunnsrettigheter, uten å måtte oppgi egen kultur (Castles & Miller 2003:252). Ved å få like rettigheter kan ulike grupper veves inn i samfunnet (Brochmann 2002:32). Imidlertid forventes det adaptering til enkelte overordnede prinsipper og verdier som vil skape avhengighetsbånd mellom gruppene (ibid). I motsetning til assimileringsideologien er fokuset sterkt gruppeorientert. Innvandrere betraktes som medlemmer av samfunnet, men primært i fohold til deres gruppetilknytning tilhørende en viss nasjonalitet (Entzinger 2000:90). Individer får tildelt rettigheter knyttet til gruppen de tilhører. Integreringspolitikken blir et spørsmål om å integrere grupper, og ikke som i assimileringsskolen, kun likestilte individer. Følgen av en slik tankegang er at myndighetene må åpne for tilak som sikrer gruppenes rettigheter, bevaring av deres kultur og resultatlikhet. Dette åpner for særtiltak og grupperettigheter for innvandrere. Tilnærmingen fordrer en tilrettelegging av integrasjonspolitikken hvor det tas hensyn til gruppe og kultur i utformingen og organiseringen av samfunnets institusjoner (Brochmann 2002:32). Multikulturalisme forutsetter også en samfunnsmessig forståelse hvor verdsetting av det ulike er et av de overordnede prinsipper (Kymlicka 2003). Imidlertid har denne tilnærmingen til integrering blitt stadig svekket den senere tid i de aller fleste vestlige land (Castles & Miller 2003:252).

2.4.3 Ekskludering

Denne formen for integreringspolitikk, eller rettere sagt mangel på sådan, er basert på en sterk forestilling om det etno-nasjonale som prinsipp for samfunnsborgerskap (Castles & Miller 2003:249). Majoriteteten er uvillig til å akseptere innvandrere og deres barn som medlemmer av samfunnet og nasjonen. I så måte behøves heller ingen integreringspolitikk siden oppfatningen er at innvandrere aldri kan bli som majoriteten, og dette manifisterer seg ved myndighetenes ekskludering av innvandrere fra en rekke rettigheter. Innvandrere integreres riktignok på enkelte områder (spesielt arbeidsmarked), men nektes tilgang til andre deler av samfunnet som velferdstjenester og politisk deltakelse (ibid). Ekskludering gir derfor en høy grad av segregering, og tiltak rettet mot innvandrere eller egne særrettigheter

[10] Noen eksempler er ”the ethnic minorities model” (Entzinger 2000) eller ”verdipluralisme” (Brochmann 2002)

er uønsket. Ekskludering kan ses på som en motsats til integrering og inkludering (Brochmann 2002:30), uavhengig av om denne bygger på assimilering eller multikulturalisme.

2.5 Empiriske forventninger til den analytiske modellen

Den relativt beskjedene etablerte teorien som finnes om bosetting av flyktninger har i stor grad tatt for seg strukturelle forhold. Friberg & Lund (2006:7) kom frem til seks faktorer de mente hadde stor påvirkning på bosettingsarbeidet: økonomiske rammebetingelser, ressurser i forbindelse med integreringstilbudet, ønsket om å følge IMDis anmodninger, den politiske sammensetningen i kommunestyrene, kommunens boligsituasjon, samt det lokale arbeidsmarkedet. Også andre har kommet frem til i hovedsak strukturelle faktorer.[11] Flere av disse faktorene forventes å være aktuelle også i analysemodellen denne oppgaven benytter. Det er imidlertid verdt å minne om at denne evalueringen ble gjort på bakgrunn av alle kommuner i Norge og ikke alle faktorene er nødvendigvis relevante. Eksempelsvis er mulig arbeidsmarked lite relevant for Oslo da kommunen innehar et variert og stort arbeidsmarked i motsetning til mindre kommuner. Det har lyktes denne forfatteren å fremskaffe kun et fåtall tidligere undersøkelse som tar for seg partipolitikk og bosetting av flyktninger eksplisitt. I en av disse viser Brantzæg m.fl (2006) hvordan andelen fremskrittspartirepresentanter i kommunestyrene synes å henge sammen med kommunenes (u)vilje til å motta flyktninger.

Den analytiske modellen presentert i figur 2.1 tar hovedsaklig for seg strukturelle faktorer, men med et viktig unntak, den partipolitiske diskursen i kommunen, og representerer i så måte en kombinasjon av hva tidligere generelle studier har tatt for seg.

Modellens utgangspunkt gir tre klare forventninger til hva som kan forklare kommunens handlingsvilje.

Det er forventet at graden av sentral innflytelse vil sette preg på vedtaket som fattes. Ovenfra-ned tilnærmingen tilsier at sterk statlig kontroll og klar målstyring forventes å gi vedtak og iverksetting i tråd med statens målsetting. Den kommunale autonomien i bosettingssaken tilsier imidlertid at staten vil spille en relativt beskjeden rolle på

[11] Se for eksempel IMDi (2008), Hidle & Vangstad (2008) eller Kryvi (2008).

kommunens vedtak, simpelthen fordi påvirkningsmulighetene er små. Det forventes derfor at statens innflytelse gjennom målstyring og kommunikasjon vil ha relativt liten innflytelse på kommunens vedtak. Derimot forventes det at statlige ressurser, integreringstilskuddet, vil kunne øve innflytelse. Begge de teoretiske retningene, samt modellen, antar at adekvate ressurser vil være nødvendig for å iverksette et tiltak. Det forventes derfor at statens påvirkning på kommunens vedtak i første rekke vil komme gjennom økonomiske virkemidler.

Videre forventes lokale forhold i kommunen å være en nøkkelvariabel. Med stor kommunal autonomi blir betydningen av lokale forhold og overveininger større og det forventes at disse vil prege beslutningene som fattes. Den store tilstrømmingen av flyktninger utenfor anmodningssytemet vil kunne ha en effekt på handlingsviljen gjennom å binde opp ressurser som ellers kunne vært kanalisert til flyktninger som kommer gjennom anmodningsprosessen. Foruten den store tilstrømmingen utenfor anmodningssytemet antas det politiske klimaet i kommunen å være betydningsfullt. Fremskrittspartiets tilstedeværelse i byrådet siden 2003 vil være av spesiell interesse. Fremskrittspartiet har selv, og får i opinionen, stor oppmerksomhet på saker knyttet til innvandring og integrering, gjerne i restriktiv retning (Narud & Valen 2007). Det forventes at diskursen rundt bosetting av flyktninger vil være preget av de ideologiske premissene for den bredere debatten rundt integrering, og at spesielt Fremskrittspartiet vil argumentere for en assmilerende og til dels ekskluderende tilnærming til integreringspolitkk og en restriktiv linje i bosettingssaken. Gjennom partiets sakseierskap i opinionen, medlemsskap i byrådet, og ansvarlig byråd for saksområdet forventes det at partiet vil ha en nøkkelrolle i diskursen rundt bosetting, også innad i byrådet, og videre på handlingsviljen. Spesielt siden denne saken er en av svært få muligheter til lokalpolitisk styring av innvandringen til Oslo. Hos Høyre, det andre ansvarlige byrådspartiet, forventes det ikke å finne en tilsvarende argumentasjon.

En tredje forventing er knyttet til bydelene og strukturelle variabler på bydelsnivå. Modellen legger her opp til flere implikasjoner. For det første, i likhet med variablene på statlig nivå, at kommunen gjennom kommunikasjon og målklarhet vil kunne påvirke gjennomføring og faktisk bosetting. Ressonnementet er knyttet til ovenfra-ned tilnærmingens vektlegging av hierarki og målklarhet. For det andre, at strukturelle variabler på bydelsnivå vil være avgjørende for den faktiske bosettingen i bydelene, det vil si virkeliggjøringen av tiltaket. For det tredje forventes det at bydelene vil kunne påvirke oppover på kommunen sentralt,

altså et brudd med ovenfra-ned tilnærmingen. Denne delen av modellen er knyttet til nedenfra-opp tilnærmingens tanke om tilpasning til lokale realiteter og læring.

Det er en klar forventning om at bydelene som ansvarlige iverksettere lokalt vil være premissgivere for handlingsviljen kommunalt. Ressursproblematikken er i hovedsak knyttet til bydelene, det er de som disponerer de nødvendige boliger og de som behøver nødvendige økonomisk ressurser. Flaskehalser på bydelsnivå er derfor interessante på to måter. Fra et evalueringsperspektiv som momenter som hindrer vellykket iverksetting, men viktigere for denne undersøkelsen, momenter som kan forklare kommunens handlingsvilje gjennom å påvirke den kommunale diskursen rundt vedtakene. Med andre ord, strukturelle faktorer på bydelsnivå, som boligmangel, antas å direkte påvirke den faktiske gjennomføringen, men i tillegg også indirekte påvirke vedtakene som fattes i forkant ved å legge føringer på beslutningstakernes argumenter og handlingsvilje. I sammenheng med dette forventes det at en læringsprosess vil finne sted i tråd med nedenfra-opp tilnæringen (Barret & Fudge 1981; Barrett & Hill 1984; Offerdal 2005). Bosettingsarbeidet er en årlig prosess, og gjør muligheten for læring større hos alle involverte aktører. Utfallet, den faktiske bosettingen i bydelene vil igjen kunne ha påvirkning på neste års handlingsvilje. Det forventes derfor at kommunen vil lære av og aktivt ta med i vurderingen tidligere års erfaringer når de utformer neste års politikk, og at dette vil komme tydelig frem i argumentasjonen.

Alle variablene i modellen vil undersøkes, men det må understrekes at enkelte nøkkelvariable synes å være spesielt relevante. Dette gjelder i første rekke variablene knyttet til lokale forhold i Oslo, forholdet mellom kommune-bydel og variabler på bydelsnivå. Variablene som omhandler nivået stat-kommune vil vies mindre oppmerksomhet. Det forventes som sagt at disse vil spille mindre rolle enn ovenfra-ned tilnærmingen tilsier da det kommunale handlingsrommet er stort.

3. Metode

Valg av forskningdesign og metode er grunnleggende for hvilken form undersøkelsen vil ha og hvilke slutninger som kan trekkes. Nedenfor redegjør jeg for og dikskuterer hvilke forskningsdesign jeg vil benytte i denne undersøkelsen og hvilken metoder som benyttes for å undersøke problemstillingen.

3.1 Forskningsdesign

Forskningdesign er ifølge Yin (2003:19) ”logikken som binder data som skal samles (og slutninger som skal trekkes) sammen med den problemstillingen som skal undersøkes”. Det er planen for hvordan man skal undersøke det man har satt seg fore og innenfor hvilke rammer det gjøres.

I samfunnsvitenskapen er det hovedsaklig to ulike forskningsdesign, kvantitative og kvalitative. Førstnevnte baserer seg på forholdsvis mange enheter som undersøkes (såkalte stor N undersøkelser) og gjerne i kombinasjon med statistiske metoder. Man konsentrerer seg om relativt få egenskaper ved enhetene, og siktemålet er brede slutninger som kan generaliseres (Hellevik 2003:111). Kvalitative undersøkelser på sin side konsentrerer seg om færre enheter, mens analysen går intensivt i dybden på et relativt begrenset område og flere egenskaper ved enheten(e) undersøkes (Grønmo 1998; Andersen 1997; Hellevik 2003).

Denne oppgaven baserer seg på et kvalitativt design og benytter kvalitative metoder. Dette valget var naturlig i forhold til oppgavens problemstilling. Det er kun en enhet som skal undersøkes, og det er ønskelig å rette oppmerksomheten dypt mot de prosesser og mekanismer som gjør seg gjeldene for handlingsviljen til Oslo kommune. En stor N undersøkelse var utelukket da Oslo fremstår som unik i bosettingen av flyktninger i forhold til andre norske kommuner. Imidlertid er det slik, som det har blitt vist til tidligere, at det er bydelene i kommunen som er de ansvarlige iverksetterne. Det er derfor nødvendig å studere disse. Med Oslos 15 bydeler er det flere enheter tilgjengelig og tre av disse vil studeres. Det vil også her være kvalitative metoder som benyttes. Oppgaven vil ha et klart kvalitativt preg, men innenfor dette er det igjen ulike design aktuelle. Nedenfor redegjøres det for og diskuteres rundt designene som benyttes.

3.1.1 Casestudiet

Med kun en enkelt enhet som undersøkelsesobjekt er et enkelt casestudie mest aktuelt. Gerring (2004:342) påpeker at det er noe akademisk uenighet rundt hva som faktisk kan kalles en casestudie, men foreslår å definere det som ”en intensiv studie av en enkelt enhet med det formål og forstå en større klasse tilsvarende enheter”. Andre har definert casestudiet som ”en undersøkelse av en representant for en klasse med den hensikt å utvikle eller teste teori om årsaker til variasjon” (George & Bennett 2004:17-18). I disse definisjonene kommer det frem både hva som er casestudiets styrker og svakheter.

Casestudiets store styrke ligger i dets fokus på kun en enhet, noe som tillater intensiv undersøkelse av denne enheten, dypdykk inn i de prosesser som foregår, og muligheten til å studere mange variabler og mulige kausale relasjoner på nært hold (Lijphardt 1971; Gerring 2004). I så måte har casestudiet et utmerket grunnlag for å oppnå høy indre validitet. Casestudiet gir da også mulighet til å generere et stort antall hypoteser gjennom den unike innsikt det gir i studieobjektet (Gerring 2004:350). Jeg ønsker å gå dypt inn i prosessen og forstå hvilke mekanismer som ligger til grunn, samtidig som det foreligger lite teori på dette spesifikke området og antall mulige variabler er potensielt mange. Casestudiet er gunstig i tilfeller hvor det er mangel på klar teori og der det er vanskelig å identifisere nøkkelvariabler. Dette representerer fordelene ved bruk av casestudiet for denne undersøkelsen.

Det er allikevel slik at casestudiets styrke også kan være dets svakhet. Ragin m.fl (2000:753) påpeker at det store antallet variabler man tar for seg i casestudier kan representere et problem, i den forstand at man må gjøre en avveining av hvem som har mest forklaringskraft. Feil valg av data kan gi validitetsproblemer og man risikerer i verste fall å gå glipp av viktige sammenhenger. Det kan som kjent iblant være vanskelig å se skogen for bare trær. King m.fl (1994:123) fremhever at et suksessfullt prosjekt er det som forklarer mye med lite og ikke mye med mye. Det vil være derfor være nødvendig å fokusere på antatte nøkkelvariable. Ragin m.fl (2000:761) foreslår å forsøke og redusere antall variabler ved å gruppere variabler som synes å høre sammen. Fordelen med denne metoden er at man får færre variabler å forholde seg til samtidig som man grupperer variabler som trolig forklarer mye av det samme. I min undersøkelse har jeg forsøkt å ta hensyn til denne problemstillingen. Selv om jeg ikke har en teori gjelder spesifikt for bosetting av flyktninger

i Oslo, har jeg ved å videreutvikle modellen til Van Meter & Van Horn (1975) om iverksetting av offentlige vedtak forsøkt å skape en teoretisk ramme rundt problemstillingen. Denne modellen fremhever også flere antatte nøkkelvariable og prosesser som kan tenkes å spille inn. Min videreutviklede modell benytter i stor grad sekkekategorier, og jeg har valgt å fokusere undersøkelsen på enkelte deler av modellen som synes å være av spesielt stor betydning. På denne måten har jeg forsøkt å imøtekomme utfordringen med potensielt mange variabler.

En annen iboende svakhet ved casestudiet er lav ytre validitet, det vil si at muligheten for generalisering av de slutninger som trekkes er liten. Dette skyldes i stor grad "liten N" problemet ved casestudier. Casestudiets få enheter gjør det lite egnet for testing og generalisering, og man kan ikke avkrefte eller bevise en hypotese med utgangspunkt i ett enkelt case (Gerring 2004: 350, Lijphardt 1971: 691).
I mitt tilfelle vil jeg argumentere for at dette vil være av mindre viktighet. Oslo er et unikt case, som ikke kan sammelignes med andre lignende case, og behovet for å kunne generalisere svekkes. I så måte legger jeg opp til det som kalles et *fortolkende casestudie* (Lijphardt 1971:691; Andersen 1997:68). Dette er en form for anvendt vitenskap, der siktemålet ikke ekspilistitt er utvikling av teori, men teori brukes som et virkemiddel for å strukturere et empirisk materiale (ibid). Lijphardt (1971:692) påpeker at dette er studier der man velger analyseenhet basert på interesse for nettopp denne enheten, heller enn å interessere seg for å formulere generelle teorier. Disse studiene skiller seg imidlertid fra såkalte a-teoretiske studier, studier som er rent deskriptive, ved at de eksplisitt bruker etablert teori for å belyse nettopp dette ene caset, heller enn å ta sikte på å utvikle generell teori. Denne beskrivelsen passer godt til min problemstilling, både i forhold til bruken av Van meter & Van Horns modell og generell teori om bosetting av flyktninger i Norge. Det har blitt innvendt at slike fortolkende studier kan ha liten vitenskapelig verdi, i den forstand at slutninger ikke kan generaliseres og at de bidrar lite til utvikling av generell teori (ibid). Lijphardt (1971:692) sier seg enig i dette, men vektlegger også at slike studier kan være viktige som anvendt vitenskap. Hensikten med etableringen av empirisk og generell teori er jo nettopp å gjøre slike fortolkende studier mulige (ibid). Igjen er det verdt å gjenta, siktemålet med oppgaven er ikke generell innsikt, men innsikt i akkuratt Oslo kommune, innsikt som vanskelig lar seg generalisere. Undersøkelsen er på alle måter en form for anvendt vitenskap.

Et annet moment er undersøkelsens tidsperspektiv. Denne undersøkelsen dekker i utgangspunktet tidsrommet etter innføringen av ny bosettingsmodell i 2002. Det var helt nødvendig å studere flere år da en av problemstillingens kjernespørsmål dreier seg om *variasjonen* i handlingsvilje. Å studere kun et fåtall av år ville svekket grunnlaget for å uttale seg om hvilke faktorer som kan synes å ha virkninig over tid. Med datagrunnlag som strekker seg over en slik tidsperiode kan man i enkelte tilfeller oppnå det Yin (2003) kaller en *kronologisk analyse* med mulighet for å klargjøre kausalsammenhenger. Man kan da fastlå kausalsammenhenger innenfor samme enhet *over tid*, om enn ikke generalisere utover til andre enheter. Analysen må imidlertid være fundert på relativt spesifikke proposisjoner og sammenlignbare data (ibid). Min undersøkelse strekker seg riktignok over en relativt lang tidsperiode, men det er ikke de samme data som studeres år for år. Noe av data vil være likt mellom årene, men noe vil også variere. Man kan si at datagrunnlaget for oppgaven er skjevt fordelt i favør de senere årene. Bakgrunnen er i stor grad datatilgangen. Spesielt vil intervjuobjekter sjelden ha hukommelse som strekker seg mange år tilbake, og hvis de hadde hatt det ville reliabiliteten i data allikevel vært langt svakere enn hvis de var ”ferske”.
På den andre siden sikrer tidsperspektivet for undersøkelsen uansett et bredere overblikk enn hva en studie av kun ett enkelt år eller to ville gjort. Man unngår også faren forbundet med å relativt tilfeldig velge et bestemt år, da det kan tenkes at nettopp dette året representerte et avvik på viktige faktorer. Ved å bruke et lenger tidsperspektiv minsker denne faren og undersøkelsen gir et mer representativt innblikk i faktorene som over tid spiller inn på Oslos handlingsvilje.

3.1.2 En undersøkelse i undersøkelsen: Bydelene

Det var av ressursmessige årsaker ikke mulig å undersøke alle 15 bydeler i Oslo og undersøkelsen tar derfor for seg tre ulike bydeler. I utvelgelsen av bydeler var det viktig å dekke den brede empiriske variasjonen i universet, i forhold til geografi, innvandrertetthet, tilgang på faktorer som antas å kunne påvirke bosettingsarbeidet, organisering og vellykethet.

Valget og analysen av bydelene er langt på vei resultatet av en to-trinns analyse (Gerring 2007). Trinn 1 er å klassifisere klasser/kategorier innen universet og i trinn 2 velges case ut etter en ”typical case”-strategi for hver av kategoriene. Typical case referer til et case som anses som, i empirisk forstand, typisk for den kategorien av case det tilhører (ibid). Når det

gjelder bydelene i Oslo ble det i samråd med veileder og IMDi klassifisert tre hovedkategorier av bydeler i forhold til bosettingsarbeidet. Innen disse tre hovedtypene ble det videre identifisert en bydel som fremsto som et typisk case. Stovner som en typisk ”Groruddalsbydel”, Gamle Oslo som en ”Sentrumsbydel” og Nordre Aker som en ”Vestkantbydel”. Typologiseringen er selvfølgelig subjektiv, men ble sett som en hensiktsmessig fordeling der de tre hovedkategoriene omfatter ulike kombinasjoner av de antatt aktuelle variaablene, som for eksempel boligtilgang og organisering. Hver hovedkategori har sine særegenheter og den enkelte bydel som studeres representerer et typisk case ut ifra sin hovedkategori.

Undersøkelsen av bydelene tar to former. I den første formen kan den betraktes som tre enkeltcasestudier. I motsetning til undersøkelsen av kommunen som helhet er det her et ønske om å generalisere. Dette ønsket er i første rekke knyttet til generalisering *innenfor* hovedkategoriene. For eksempel, slutninger om Stovner generaliseres innenfor hovedkategorien ”Groruddalsbydel”. For å gjenta Gerring (2004:342) og George & Bennet (2004:17-18) ses den enkelte enhet da på som representant for en bredere klasse, nemlig sin hovedkategori. Imidlertid er det verdt å minne om casestudiets svakhet i forhold til generalisering og ytre validitet som ble gjennomgått ovenfor.
I den andre formen er undersøkelsen komparativ. Bydelene som ble valgt ble ikke valgt på bakgrunn av et ønske om å trekke generelle slutninger på tvers av alle bydeler, men heller for å belyse bredden. Å benytte seg av strategiske valg av case for å trekke generelle slutninger viste seg vanskelig da bydelene og hovedkategoriene de representerer avviker på svært mange av variablene, og det er vanskelig å identifisere en bestemt avhengig variabel.[12] Men, det er allikevel ikke til å unngå, og også ønskelig, at de tre bydelene sammenlignes. Spesielt i forhold til variabler som kan tenkes å påvirke handlingsviljen til kommunen. I så måte er designet i tråd med det Gerring (2007) omtaler som ”diverse case(s)”. Dette er tilfeller hvor case velges ut ifra et ønske om nettopp å belyse bredden i universet, men hvor muligheten til å trekke slutninger på tvers av universet svekkes. I så måte kan heller ikke bydelsanalysen bidra fullstendig til utvikling av generell teori, men den kan på sin side si noe om de ulike hovedkategoriene.
Designet for bydelsundersøkelsen vil altså ta form av en komparativ analyse av tre

[12] For mer om komparative analyser og strategisk utvalg av case se for eksempel Lijphardt (1971) eller Andersen (1997).

enkeltcasestudier. Valget av design var både hensiktsmessig og nødvendig. Hensiktsmessig fordi det gir mulighet til å avdekke bredden i bydelenes arbeid med bosetting, og mulighet for å trekke sammenligninger der dette er aktuelt. Nødvendig fordi bydelene og hovedkategoriene var for ulike til at en komparativ analyse med siktemål om generelle slutninger kunne benyttes.

3.2 Datagrunnlag

Undersøkelsen benytter seg av både skriftlige kilder og muntlige i form av intervjuer med nøkkelpersoner. Som nevnt benyttes data for årene etter 2002, men hovedtyngden vil ligge på de senere årene. Det har både vært bevisst og nødvendig å benytte to ulike typer datamateriale. Alene ville verken skriftlige eller muntlige kilder trolig ha vært tilstrekkelig for å belyse problemstillingen, og i så måte var en kombinasjon uungåelig. Det regnes også som god forskningsetikk å ha minst to uavhengige kilder som støtter opp om samme påstand, spesielt hvis den ene kilden fremstår som usikker (Dahl 1973:78). Dessuten gir kombinasjonen av datatyper mulighet til å sammenligne og vurdere kildene opp mot hverandre, og ikke minst styrker flere ulike kilder etterprøvbarheten og holdbarheten ved undersøkelsesopplegget (Yin 2003).

3.2.1 Skriftlig datamateriale

Flere ulike typer dokumenter inngår i det skriftlige datamaterialet. Stortingsmeldinger, budsjettdokumenter, referater fra bystyremøter, bystyrevedtak, artikler og innlegg i aviser, partiprogrammer, offisielle dokumenter knyttet til kommunens planer for bosetting av flyktninger, bakgrunnsdata fra IMDi samt annet. Mye av materialet har vært tilgjengelig på internett, og det har det ikke vært knyttet store problemer til innsamling av data. Det skriftlige materiale gir en god innsikt i prosessene rundt bosettingen av flyktninger i Oslo, spesielt de formelle sidene.

3.2.2 Utfordringer knyttet til bruken av skriftlige kilder

Yin (2003:86-87) påpeker at det ved bruk av skriftlige kilder er viktig å trå varsomt da materialet ofte er produsert for et annet formål enn det man ønsker å benytte det til. Det er også utfordringer med tanke på datamaterialets kvalitet. Dette knytter seg i hovedsak til to forhold, validitet og reliabilitet. Validitet referer til hvorvidt utvalg av data er relevant for å forklare problemstillingen, med andre ord, om jeg har de data som er nødvendige og riktige

for å belyse problemstillingen (Hellevik 2003). Reliabilitet referer på sin side til datas pålitelighet og bestemmes av om data har blitt hentet inn og bearbeidet på en nøyaktig og presis måte (ibid).

I forhold til det skriftlige materiale knytter det seg flere validitets- og reliabiltetsutfordringer. For det første er det en utfordring knyttet til å fremskaffe det nødvendige og relevante skriftlige materiale som finnes om temaet. Dette vil selvfølgelig kunne være mye, og man vil måtte være kritisk i utvelgelsen av det man vil benytte. I undersøkelsen har jeg forsøkt å være dette bevisst ved å innsamle data som i all hovedsak belyser problemstillingen .

Det er som nevnt også et poeng å reflektere over hvilke formål teksten har blitt produsert for. Dette kan påvirke validiteten ved at man risikerer at de dokumentene man bruker har et annet siktemål enn mitt tema. Man kan ikke ”tvinge” data ut av dokumenter etter hva som passer ens eget undersøkelsesopplegg. Som forsker vil man måtte ha et kritisk blikk, og jeg har i utvelgelsen av skriftlige kilder forsøkt å finne frem til dokumenter som går relativt direkte på nettopp bosetting, for eksempel referater fra debatter i bystyret rundt akkuratt dette temaet. Det er dessuten vanskelig å utelukke registreringsfeil i de formelle skriftlige dokumentene, men at dokumentene er offentlige gir god mulighet til etterprøvbarhet, og at de foreligger på norsk reduserer sjansen for språkrelaterte misforståelser (Kryvi 2008:32).

En viktig distinksjon, kanskje spesielt i forhold til skriftlige kilder, er hvorvidt man behandler en kilde som *levning* eller *beretning*. Ved å benytte en kilde som levning er det forskeren selv som trekker slutningene, mens ved å benytte kilden som beretning godtar forskeren kildens innhold som mer eller mindre sannferdig (Kjelstadli 1992:165). I forhold til denne undersøkelsen kan følgende eksempel illustrere forskjellen og betydningen det kan ha for validiteten.
Et utsagn fra en et bystyremedlem om at bosetting går tregt grunnet mangel på boliger kan tolkes på to måter. På den ene siden kan jeg godta utsagnets innhold, det vil si jeg benytter kilden som beretning og tar det for god fisk at boliger gjør at bosettingen går tregt. Eller jeg kan benytte utsagnet for hva det er, et utsagn, noe som ble hevdet av en person eller et parti på et gitt tidspunkt i et gitt forum, men jeg tar ikke uten videre selve innholdet til følge. Kilden er da en levning. Det har vært mest hensiktsmessig for meg å behandle partipolitiske argumenter som levninger i denne oppgaven, da avsenders motiver kan være skjult. Materialet benyttet som beretning er i første rekke offentlige dokumenter og tall som lettere

kan etterprøves. Med det sagt, så er det slik at en kilde i enkelte tilfeller kan inneholde elementer som kan benyttes som både beretning og levning (ibid:167). For eksempel dokumenter fra byrådet hvor tall for antall bosatte blir presentert (benyttet som beretning) samtidig som byrådet begrunner hva de oppfatter som årsaker til disse tallene (benyttet som levning).

3.2.3 Muntlige kilder

Mye av datamaterialet oppgaven baserer seg på er ikke tilgjengelig gjennom skriftlige kilder. Det er for eksempel vanskelig å oppdrive dokumenter om hvordan sentrale aktører tenker rundt sitt arbeid. Men, motivasjonen hos den enkelte aktør og hvilke forhold de vektlegger har vært helt sentralt å kartlegge for å belyse problemstillingen. Av den grunn har det vært essensielt å benytte seg av muntlige kilder. Antatte nøkkelpersoner i bosettingsprosessen i Oslo har blitt intervjuet og dette inkluderer medlemmer av bystyret, ansatte i det statlige byråkratiet og ansvarlige i bydelene. Intervjuene har alle hatt en semi-strukturert form. Dette kan karakteriseres som en intervjuform som ligger mellom strukturerte intervjuer og rent uformelle tilnærminger som samtale mellom forsker og informant (Hellevik 2003; Rubin & Rubin 2005). I et semi-strukturert intervju styres samtalen av et tema forskeren er interessert i, og samtalen er kontrollert og til en viss grad strukurert. Temaet og noen av spørsmålene er bestemt på forhånd, men nye spørsmål kan dukke opp underveis eller man kan eliminere spørsmål som var tenkt besvart, men ikke lenger var aktuelle. Før hvert intervju benyttet jeg meg av en ferdiglaget intervjuguide som intervjuobjektene ble konfrontert med. Så fremst det var mulig forsøkte jeg å få svar på disse spørsmålene, samtidig som samtale og spørsmål ble tilpasset underveis. Intervjuguidene varierte etter hvilke aktører som ble intervjuet, da de ulike aktørene belyste ulike deler av problemstillingen.

3.2.4 Utfordringer knyttet til bruk av muntlige kilder

På samme måte som ved bruk av skriftlige kilder knytter det seg validitets- og reliabilitetsutfordringer til bruken av muntlige kilder. Et velkjent problem er forskerens påvirkning på intervjuobjektet (Hellevik 2003:102). Det kan tenkes at informanten svarer det han/hun tror forskeren ønsker å høre, eller ut ifra hva han/hun tror er forventet av en person i sin stilling. Likeledes kan det være at informanten er uærlig, og svarer noe som lønner seg for dem personlig. I disse tilfellene vil forskeren bli villedet av informanten og datakvaliteten utfordres. En måte å omgås dette på er å sikre informanten anonymitet. På

denne måten unngår man at informanten føler seg forpliktet til å svare sin ut ifra posisjon, og informanten vil forhåpentligvis føle seg friere til å besvare spørsmålene i tråd med egen overbevisning (Rubin & Rubin 2005). Samtlige intervjuobjekter i denne undersøkelsen har blitt spurt om de ønsker å fremstå som anonyme. Å forklare detaljert hva undersøkelsen går ut på og hvilket formål den har vil også kunne bidra til en mer åpen stemning (ibid), noe som har blitt fulgt opp. Et annet velkjent problem er misforståelser. En kan rett og slett feiltolke informanten, informanten kan feiltolke deg eller han/hun kan benytte uttrykk og språk du ikke forstår. Jeg fulgte Rubin og Rubins (2005) anbefaling i slike tilfeller og fulgte opp med oppfølgingsspørsmål og spurte informanten om å gjenta det han/hun sa. Et tredje moment er å forsøke å sikre seg at de man intervjuer er personer som har et godt innblikk i det jeg ønsker å belyse og således bidrar med valide data. Nøkkelpersoner i bosettingsarbeidet var ønskelige intervjuobjekter for denne undersøkelsen og ved valg av bystyremedlemmer ble fokus derfor rettet spesielt mot medlemmer av finanskomiteen, som er ansvarlig for politisk behandling av saken. På bydelsnivå ble i første rekke de som arbeidet direkte med bosetting intervjuet.

Det har vært en utfordring å skaffe de data som kan tenkes å være relevante, først og fremst fordi den potensielle mengden var svært stor med medfølgende fare for datainflasjon. Det endelige datamateriale oppgaven bygger på er stort, men håndterlig, men jeg har måttet være bevisst på å velge ut data som er spesifikke og relevante. Samlet sett er datagrunnlaget relativt stort og fremstår for meg som representativt for å sikre god validitet.

Generelt er det også viktig med en god forståelse for, og operasjonalisering av, teorien og begrepene som skal benyttes. Det hjelper lite å benytte en teori man ikke har forstått eller som ikke er operasjonalisert hensiktsmessig. I slike tilfeller vil validiteten være lav. Jeg mener på bakgrunn av det som er gjennomgått i teorikapitellet at forståelsen og operasjonalisering av teorien og modellen som benyttes er god og hensiktsmessig utført, og at validiteten er ivaretatt.

3.3 Tekst og diskursanalyse

Siden en svært viktig del av denne oppgaven fokuserer på politisk argumentasjon som forklaringsvariablel for handlingsviljen vil det være utfordringer knyttet til tolkningen av

dette. Hvordan leser man ideologiske argumenter eller partipolitiske posisjoner ut av en tekst eller et intervju, og hvordan skal man studere endring i en diskurs?

Bergstrøm og Boreus (2005) skiller mellom en rekke analyseformer innenfor tekstanalyse hvor spesielt tre er aktuelle for denne undersøkelsen; argumentasjonsanalyse, ide- og ideologianalyse og diskursanalyse. *Argumentasjonsanalyse* er opptatt av å dekonstruere argumentasjon, enten som deskriptiv gjengivelse eller som evaluering av argumentenes validitet og gyldighet. *Ide- og ideologianalyse* søker å finne underliggende ideer i tekst, gjerne basert på idealtyper. *Diskursanalyse* ser hvordan språk og diskurs på et område kan forstås utifra konteksten diskursen befinner seg i.
Jeg er interessert i hvordan partipolitiske argumenter kommer til syne i bosettingsdiskursen, samtidig er det av interesse å undersøke hvordan diskursen eventuelt har endret seg, på hvilke premisser, med hvilken kontekst og fra hvilke aktører. I dette henseende var det hensiktsmessig å benytte en mikstur av ulike tekstanalytiske fremgangsmåter.

Jeg benytter argumentasjonsanalyse til å analysere argumentasjonen i for eksempel bystyrets forhandlinger eller slik den fremkommer i mediene. Dette vil være en ren deskriptiv gjengivelse av argumentene, ikke en vurdering av deres gyldighet. Å vurdere gyldigheten i de politiske argumentene er ikke oppgavens formål (jfr skille mellom beretning og levning). Det er imidlertid slik at debatter rundt bosettingssaken ikke foregår isolert og ofte er satt i sammenheng med bredere integreringsdebatter. Ide- og ideologianalyse var derfor aktuelt å benytte. Ved å kombinere de to formene for tekstanalyse vil jeg få muligheten til analysere både deskriptivt hvilke argumenter som forekommer, og i hvilken grad disse gir uttrykk for mer bestemte integreringsideologiske overbevisninger.

Å gjengi argumentene deskriptivt og sette dem opp mot ideologiske idealer er utvilsomt verdifullt, men samtidig ønsker jeg å sette argumentasjonen i en kontekst og undersøke hvilke aktører som legger premissene for diskursen og hvordan denne endres. Her er diskursanalyse formålstjenelig. Diskursanalyse defineres på ulike måter og omfatter ulike akademiske ståsteder (Jørgensen & Phillips 2002), men Mathisen (1997) foreslår å definerer det som en analyse av språkbruk i en samfunnsmessig konteks, med fokus på hvordan de ideer og begreper som produseres i denne konteksten tolker og er med på å forme den samfunnsmessige virkeligheten. Typisk for diskursanalyse er å forsøke og avdekke hva slags diskurs tekstene man studerer slutter seg til, og i forlengningen av dette, hva slags

virkelighetsforståelse som avspeiles og hvilke følger dette får for politisk handling (ibid). Det jeg i første rekke vil benytte elementer av i denne undersøkelsen er det som går under navnet *kritisk diskursanalyse*. Denne diskursanalyseformen har som formål å avdekke maktforhold som gjenspeiles i konteksten diskursen utformes i (ibid), og betegnelsen kritisk viser til at den i sterkere grad enn vanlig diskursanalyse brukes til studier av sammenhengen mellom språk, makt, posisjonering og sosiale strukturer (Jørgensen & Phillips 2002:61). Norman Fairclough er sentral innenfor denne formen for diskursanalyse og definerer analyseformen som en fremgangsmåte hvor man systematisk undersøker kausale forhold og sammenhenger mellom ulike diskurser, hendelser, tekster og bredere sosiale og kulturelle strukturer, og videre, hvordan slik praksis sier noe om maktforhold (1993:135).
En tekst kan ikke forstås alene, den må ses i en bredere sosial setting. Analysens formål blir derfor å undersøke forholdet mellom en diskursiv praksis og en sosial praksis for å vise sammenhengen mellom diskursen og de bredere sosiale og kulturelle strukturene i samfunnet den befinner seg i (ibid).En diskurs vil ikke bare bidra til å skape og forandre sosiale strukturer, men i stor grad reflektere dem. Denne dialektikken er sentral i Fairclughs kritiske diskursanalyse. Fairclough legger opp til en analyse som kan sies å være svært omfattende, og har da gjerne blitt benyttet til å studere brede diskurser som tar tak i omfattende strukturer i samfunnet (Jørgensen & Phillips 2002).

Denne undersøkelsen har ingen intensjon om en så bred studie. Til det er selve bosettingsdiskursen for snever og undersøkelsen omfatter også andre faktorer enn kun de diskursive. Å studere hele den sosiale konteksten og teksten i detalj, i tillegg til selve diskursen rundt bosettingssaken slik Fairclough (1992:73) anbefaler, vil dessverre ikke være mulig i dette formatet. Det er imidlertid enkelte momenter jeg vil ta med meg.
En tekst kan ikke ses i isolasjon, men må forstås ut ifra den konteksten den formes i. Dette betyr at man ved studiet av tekster må man være observant på konteksten rundt. Videre er det slik at en spesifikk diskurs sjelden står alene. Diskursen rundt bosetting av flyktninger i Oslo kan sies å tilhøre en bredere diskurs rundt integrering av flyktninger og innvandrere. Fairclough (1993) viser i slike tilfeller til at en enkelt diskurs er spesielt utsatt for påvirkning når den blandes sammen med andre diskurser som kanskje foregår på andre premisser. Jeg vil derfor trekke inn den bredere integreringsdiskursen når jeg analyserer den spesifikke diskursen rundt bosetting av flyktninger. Det er videre slik at det ikke kun finnes *en* diskurs rundt bosetting, hele diskursen er bestående av en rekke ”sub-diskurser”. Å identifisere de sentrale sub-diskursene er sentralt for å få tak på hele bosettingsdiskursen. Til slutt er det av

interesse for undersøkelsen og studere endring og makt i den grad dette forekommer. Kritisk diskursanalyse vektlegger styrkeforhold, hegemoni og endring. For min del kan dette relateres til om diskursen har endret seg, hvilke del av diskursen, er for eksempel bosettingsdiskursen blitt mer ideologisk, og om det er enkelte partier eller aktører som synes å påvirke diskursen mer enn andre.

3.3.1 Utfordringer knyttet til bruk av tekst- og diskursanalyse

Ved bruk av slike analysemetoder er det imidlertid en del ting å være observant på. Mathisen (1997) påpeker at tekstanalyse som metodisk virkemiddel langt fra er allment annerkjent som metode innenfor statsvitenskap. Videre påpeker Mathisen (1997) at analyseformene krever en viss grad av fortolkning fra forskeren, noe som kan gi reabilitetsproblemer. Innholdet ligger ofte latent, snarere enn manifest, og argumenter må finnes, de er ikke altid åpenbare (Bergstrøm og Boreus 2005:91). Dette kan gjøre etterprøvbarheten vanskelig for andre, og jeg vil ta dette til etterettning ved å forsøke å redegjøre for de tolkningene som gjøres.

Et argument mot denne metodens validitet er at den ikke sier noe om det som *ikke* blir sagt, med medfølgende fare for å gå glipp av sammenhenger og tekstens reele mening (Mathisen 1997). Utfordringen for forskeren blir å ta hensyn til underliggende poenger å forsøke og være sensitiv overfor hvilken kontekst teksten er omringet av (Bergstrøm og Boreus 2005:141). Dette var som nevnt også en bekymring Fairclough var spesielt opptatt av. Jeg vil forsøke å møte disse utfordringene gjennom å være kritisk i gjennomlesningen, og være observant og bevisst på den kontekst et utspill fant sted under. Selv om hovedfokus er på bosettingsdiskursen vil jeg koble inn den bredere integreringsdiskursen der dette er hensiktsmessig, da det er viktig å forstå denne for belyse en del av premissene for bosettingsdiskursen. Ved bruken av ide- og ideologianalyse vil det også være viktig å ha klare idealer argumentene måles opp imot. Jeg har forsøkt å utarbeide idealer innenfor integreringsideologi med rotfeste i etablert litteratur slik at klassifiseringen foregår innenfor klare rammer.

Et annet problematisk element i en slik analyse er avstanden mellom ord og handling. Dette representerer et lite paradoks for denne oppgaven. Oppgaven benytter i hovedsak ord som grunnlag for slutninger om handling. At visse argumenter kommer frem og visse ideer er fremtredende sier ikke nødvendigvis noe om faktisk handling. Jeg kan kartlegge den politiske argumentasjonen så mye jeg vil, men hvis den ikke kobles til faktisk handling så er

analysen unyttig for problemstillingen. Dette er en kjernedel i oppgaven, hvordan diskurs og argumentasjon rundt ulike faktorer påvirker bosettingsvedtakene. For å minske avstanden mellom ord og handling vil jeg forsøkvis knytte argumentasjon og debatter i bystyret til de faktiske vedtak, og på denne måten vise hvordan argumentasjonen kan slå ut i faktisk handlingsvilje. Samtidig vil det være slik at gjennomgangen av diskursen vil kunne si noe om hvor de ulike aktørene står i saken, hvorfor og om dette har endret seg. Selv om sammenhengen ikke alltid vil kunne vises kausalt, vil det allikevel være naturlig å gjøre enkelte antakelser mellom ord og handling.

4. Nasjonal bakgrunn og statens rolle

4.1 Innledning

Kapitellet starter med en gjennomgang av bosettingsarbeidet for flyktninger i Norge. Deretter analyseres variablene på nivået stat-kommune fra den analytiske modellen. Det undersøkes hvilke målsettinger og planer som finnes fra statlig side og hvilke type kommunikasjonsform som benyttes mellom partene. Kapitellet avsluttes med å ta for seg tilgangen på statlig ressurser, i første rekke integreringstilskuddet, hvilken oppfattelse Oslo kommune har av dette og hvilken betydning dette kan ha for deres handlingsvilje.

4.2 Bosettingsarbeidet for flyktninger i Norge

Bosettingspolitikken for flyktninger i Norge er i stor grad basert på at staten fastsetter de brede mål mens det er opptil kommunene å bestemme hvilke virkemidler de ønsker å benytte seg av. Prinsippet om at stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre skal være bærende er vektlagt også på flyktningefeltet (St.meld nr. 17 (1996-1997): 90).

Bosetting av flyktninger var inntil 2002 basert på at kommunene selv valgte hvor mange og hvilke flyktninger de ville ta imot. Prosessen var organisert gjennom Utlendingsdirektoratet (UDI) som forhandlet direkte med hver enkelt kommune (Friberg & Lund 2006:15). Denne modellen for bosettningsarbeidet var imidlertid ikke uten negative sider. Spesielt ble modellen kritisert for å mangle forutsigbarhet og langsiktighet, noe som gjorde det vanskelig å opprettholde et stabilt bosettingsmønster og hastighet. En annen kritikk av modellen gikk på at organiseringen i liten grad sørget for at flyktningene ble værende i den kommunen de ble bosatt i. Denne sekundærflyttingen bød på store problemer for kommunene, både hos opprinnelig mottaker som hadde lagt inn store ressurser på å forberede seg på mottak, kun for kort tid senere å oppleve at flyktningen flyttet videre, og for den nye mottakskommunen som ofte var helt uforberdet på å motta flyktningen (ibid:15-16).

Som et svar på disse utfordringene vedtok Stortinget i 2001 en ny bosettingsmodell som ble iverksatt f.o.m 2002. Innholdet i denne modellen avviker ikke sterkt fra grunnpilarene i den forrige, selv om enkelte nye elementer er dratt inn. Spesielt ble det vektlagt sterkere å koble flyktning opp mot kommune slik at flyktningen blir værende i bosettingskommunen og

sekundærflyttingen redusert (ibid:22).
Den nye bosettingsmodellen for flyktninger bygger nå på tre nivåer (IMDi 2006). På det nasjonale nivået ble det opprettet et et nytt nasjonalt bosettingsutvalg som i samråd med UDI fastetter bosettingsbehovet for det kommende året, og deretter fordeler dette fylkesvis. På det regionale nivået blir IMDis regionale enheter i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund enige om hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger og hvor mange. Dette bestemmes blant annet på bakgrunn av folketall, arbeidsmarked, og kommunens erfaring med bosetting. På det lokale nivået er det kommunen ved kommune- eller bystyre som politisk vedtar om de skal motta flyktningene og eventuelt om de skal møte statens anmodning i antall. Med andre ord, en prosess hvor staten gjennom IMDi kommer med en anmodning om et bestemt antall flyktninger som skal bosettes og kommunene selv avgjør hvorvidt de skal møte denne anmodningen. Det er fortsatt lagt opp til en høy grad av lokal suverenitet og frivillighet.

4.2.1 Lokal suverenitet og kommunal autonomi

Tanken om lokal autonomi og suverenitet har lang tradisjon i Norge (Hansen 2005), og som vist ovenfor preger dette også arbeidet med bosetting av flyktninger og flyktningepolitikken (Berg 1996). Allikevel er kommunene ikke helt uten påvirkning fra staten. Det er staten som setter de brede rammene for flyktningepolitikken som helhet og i så måte legger føringer på kommunens innsats på området (ibid:527). Endringer i for eksempel kontrollpolitikk, visumpolitikk og integrasjonspolitikk vil til dels kunne få store følger for lokal implementeringen av flyktningepolitikken. Det er bestemmende for hvilke grupper som får opphold, oppholdstid og innhold i integreringspolitikken (ibid).
Statens rolle i flyktningearbeidet ble understreket i en stortingsmelding hvor det het seg at ”...stor grad av kommunal handlefrihet og kommunalt selvstyre er et grunnleggende prinsipp, som også skal gjelde for flyktninge- og innvandringspolitikken. Statlig styring av kommunesektoren burdte skje gjennom utformingen av rammer og fastsettelse av overordnede mål” (St.meld nr.17 (1996-1997: 90)). Christensen m.fl (2002: 154) påpeker i denne sammenheng at statens styring av kommunene generelt antar tre ulike former: gjennom formelle lover, gjennom økonomiske relasjoner og gjennom kontroll og veiledning, i tillegg til uformell samhandling. Når det gjelder arbeidet med bosetting av flyktninger kan det se ut som om styringen i stor grad skjer gjennom veiledning og uformell samhandling. Det styres i tillegg gjennom økonomiske relasjoner (integreringstilskuddet). I motsetning til

andre områder som for eksempel introduksjonsprogrammet,[13] er ikke flyktningebosettelse kontrollert gjennom noen form for lovgivning. Den absolutte autonomien i flyktningebosettingen er således et unntak. Det skal imidlertid nevnes at forslag om "tvangsbosetting" overfor kommunene har kommet fra ulike politiske hold den senere tid. Idag er det uansett slik at staten i stor grad benytter seg av "myke" virkemidler som økonomisk belønning, veiledning og uformell samhandling til å oppnå sine mål overfor kommunene.

4.3 Statlige planer og kommunikasjon mellom stat-kommune

Statens organisering av arbeidet med bosetting av flyktninger gjennom kommunal frivillighet reflektereres i de relativt få planene og målene som finnes. Regjeringen fremhever at arbeidet med å bosette flyktninger i kommunene er en sentral del av integreringsarbeidet og en forutsetning for et aktivt liv i trygge omgivelser (Arbeids- og Inkluderingsdepartementet 2008). Utover dette er det vektlagt at bosettingen skal være *rask* og *god* (ibid). Rask er her knyttet til selve tidsaspektet, mens god bosetting er at flyktningene bosettes etter sine forutsettninger og hvor de har mulighet for god integrering, samfunnsdeltakelse og bofasthet (Ibenholdt & Bakli 2009:29). I samtale med informant i IMDi svarte denne avkreftende på spørsmål om det fantes ytterligere planer eller målsettinger fra statlig hold som ble benyttet ovenfor kommunene. Informanten henviste til målet om rask bosetting, men også til IMDis egen rutinehåndbok for flyktningebosetting. Rutinehåndboken (IMDi 2006) skisserer ulike mål for bosettingsarbeidet og vektlegger blant annet rask bosetting, bosetting i nasjonale/etniske grupper og bosetting til arbeid og utdanning. Rask bosetting er definert som at bosettingen skal skje innen seks måneder etter oppholdstillatelse er innvilget. Imidlertid har rutinehåndboken et preg av å først og fremst være en manual for ansatte i IMDi, heller enn å fastsette klart definerte mål som kommunene skal arbeide etter. Informanten opplyser også om at bosetting ikke er en pliktig oppgave for kommunene og at det derfor finnes færre planer på detaljnivå. Målsettingen om rask og god bosetting er fortsatt gjeldene statlig målsetting.

[13] Introduksjonsprogrammet ble lovfestet i 2004 og er en lovpålagt kommunal oppgave. Programmet skal gi flyktninger og andre innvandrere grunnleggende kvalifisering i norsk språk, samfunnsliv og deltakelse i arbeidslivet. Programmet er helårlig og på fulltid med normal varighet på to år. For mer informasjon om introduksjonsprogrammet se for eksempel Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008).

Når det gjelder kommunikasjonen mellom styringsnivåene stat-kommune er dette også preget av den kommunale autonomien. Staten har ingen mulighet til instruering overfor Oslo kommune og legger seg heller ikke opp i hvordan kommunen organiserer sitt arbeid. På tross av at staten ikke har noen slik mulighet opplyste informanten i IMDi til forfatteren at samarbeidet og kommunikasjonen mellom de to partene er svært god, både formelt og uformelt, og som vi skal se i kapitell 7 har IMDi tett kontakt med bydelene. Informanten opplever også Oslo kommune som flinke til det de driver med og at forholdet dem imellom er preget av fleksibilitet fra begge parter. IMDi gir også kommunen ros for å være flinke til å ta imot enslige og mindreårige flyktninger, grupper som ofte blir nedprioritert av andre kommuner (Friberg & Lund 2006).

4.4 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet er det viktigste økonomiske virkemiddelet staten har innenfor innvandrings- og flyktningepolitikken. Det finnes andre økonomiske virkemidler, som ulike tilskuddsordninger fra Husbanken som kan bidra med blant annet økonomsik støtte til kommuner som vil utvide boligmassen sin, men disse ordningene er det overraskende lite kjennskap til i kommunene (Friberg & Lund 2006:27). Det er imidlertid integreringstilskuddet som representerer det viktigste økonomiske bidraget. Integreringstilskuddet ble innført i 1991 og samlet fire tidligere tilskudds- og refusjonsordninger (Brandtzæg m.fl 2006). Formålet bak innføringen av dette nye tilskuddet var å samle de ulike finansieringsordningene innenfor ett tilskudd og samtidig bidra til å få en raskere integrering. Et annet moment var at tidligere ordninger refuserte kommunenes sosialutgifter til flyktninger, noe som gav en rekke uheldige effekter gjennom stimulering til bruk av sosialhjelp. Tilskuddet slik det fungerer i dag utdeles per capita (per flyktning bosatt i den enkelte kommune), og dette fordeles igjen over fem år. Tilskuddet er ment å dekke kommunenes utgifter med bosetting og integrering. Tabell 4.1 viser integreringstilskuddets satser per idag (2009):

Tabell 4.1 Integreringstilskuddets størrelse og fordeling

År	1	2	3	4	5	Sum
Tilskudd	140000	141000	125500	75000	70000	551500

Kilde: IMDi

Enslige mindreårige og flyktninger med alvorlige funksjonshemninger utløser ekstra tilskudd utover disse beløpene. Dette har bakgrunn i økte kostnader for kommunen og at disse flyktningetypene ofte oppleves å være de minst attraktive og dermed blir sittende svært lenge i mottak. Tilskuddet øremerkes den enkelte flyktning som mottas i kommunene, og hvis denne flyktningen velger å flytte i løpet av de fem årene vil det resterende tilskuddet påfalle den siste mottakskommunen. Det er imidlertid opp til den siste mottakskommunen å aktivt innkreve dette.

Det har vært en del faglig debatt rundt integreringstilskuddets hensiktsmessighet. I sin evaluering av tilskuddet fremhever Brandtzæg m.fl (2006:45) at tilskuddet først og fremst må betraktes som en *ren utgiftsdekning.* Med dette menes det at hovedeffekten av tilskuddet er ment utformet slik at kommunene skal få dekket sine gjennomsnittlige merkostnader ved bosetting og integrering av flyktninger – verken mer eller mindre. Dette tilsier at integreringstilskuddet isolert sett bør betraktes som et *nødvendig men ikke tilstrekkelig virkemiddel* i forhold til å nå de samlede målsetningene innenfor integreringsarbeidet (ibid). Friberg & Lund (2006:7) påpeker at hvorvidt tilskuddet dekker kommunens utgifter vil avhenge av om flyktningen kommer i arbeid eller ikke. En rekke kommuner mener også at tilskuddet ikke er adekvat for å dekke deres utgifter (ibid). Tilskuddet *kan* derfor være god butikk for kommunene, men dette avhenger av arbeid, som igjen avhenger av et tilstrekkelig integreringsapparat i kommunen.

I Oslo kommune innkreves integreringstilskuddet av Helse- og velferdsetaten (HEV), og det er også HEV som er ansvarlig for krav om tilskudd fra andre kommuner overfor Oslo. Kommunen sentralt mottar tilskuddet, og deler av dette tildeles så videre til bydelene, på bakgrunn av tildelt kvote og registrerte bosettinger.

En ting som imidlertid er noe overraskende er hvor lite økonomi og integreringstilskuddet nevnes av byrådet, byrådets representanter og Oslo kommune i deres redegjøresler og argumentasjon rundt bosettingen av flyktninger. Friberg & Lund (2006:7) viser til hvordan de økonomiske rammebetingelsene fra staten (i første rekke integreringstilskuddet) er øverst av faktorer som påvirker bosettingsarbeidet i kommunene generelt. Steen (2008) viser videre til hvordan integreringstilskuddet utgjør en sentral faktor bak kommuners handlingsvilje. Allikevel nevnes dette relativt sjelden i Oslo kommune. Som vi skal se i kapitell 6 vektlegger byrådet og kommunen i langt større grad andre faktorer i sine redegjørelser.

Med det sagt betyr ikke dette at Oslo kommune ikke bryr seg om statens økonomiske rammebetingelser. I byrådet uttrykkes det bekymring og skepsis til statens finansiering. ”Kommunen får tilskudd til *delvis* dekning av utgifter de fem første årene for nye flyktninger. En betydelig andel familiegjenforeninger og sekundærflyttinger til Oslo fra andre kommuner medvirker imidlertid til at svært mange flere har behov for ekstra bistand. Byrådet vil arbeide for å styrke integreringen i Oslo, men vil samtidig arbeide for at staten i større grad tar økonomisk ansvar på dette området” (Byrådets forslag til budsjett 2007). Byrådet tilføyer videre i denne sammenheng viktigheten av integrering og selvforsørgelsesevne for flyktninger. Samme synspunkter gjentas i senere års budsjettforslag. Byrådsleder Erling Lae fremførte samme synspunkt i 2005 da han mente at Oslo satt igjen med ”økonomisk svarteper” fordi de går glipp av betydelig statstilskudd som i første rekke tilfaller den første bosettingskommunen (Aftenposten 2005).
To ting er interessant med tanke på argumenetene ovenfor. Byrådet synes å mene at tilskuddet ikke dekker deres utgifter fullt ut, og de fremhever tilstrømmningen utenom anmodningsprosessen som økonomisk belastende for kommunen. Byrådets syn på integreringstilskuddet møter imidlertid ikke gehør hos opposisjonspartiene i bystyret. I intervjuer med representanter for opposisjonspartiene kom det frem at de mente integreringstilskuddet og ressurser generelt var adekvate. Noe av det samme kom frem i intervju med et bystyremedlem fra Venstre.

I samtale med informant fra IMDi opplyste også denne at økonomi i liten grad ble nevnt fra kommunen og byrådet overfor dem. Informanten poengterte imidlertid at Oslo mottok langt mindre tilskudd enn det de egentlig skulle. Denne differansen skyldtes ifølge informanten mangelfull registrering i bydelene. ”Folk kommer inn gjennom mange ulike kanaler, og det er ikke alltid de bydelsansatte tenker på at de er tilskuddsberettiget. Det er vanskelig å fange opp alle”. Dessuten betyr det å kreve inn tilskudd for en flyktning at man også har enkelte forpliktelser, som blant annet tilbydelse av introduksjonsprogram under visse forutsetninger. I kapitell 7 skal vi se at denne avveiningen også er noe bydelsansatte i stor grad er bevisst på.

5. Kommunale vedtak og organisering

5.1 Innledning

Kapitellet innleder med å kort redegjøre for organiseringen av bosettingsarbeidet for flyktninger i Oslo kommune. Deretter rettes fokus mot undersøkelsens avhengig variabel, Oslo kommunes handlingsvilje, og hvordan denne har variert i løpet av årene. Kapitellet avslutter med å se på et lokalt forhold som er spesielt for Oslo og antas å være viktig for kommunens handlingsvilje, den store tilstrømmingen utenfor anmodningsprosessen.

5.2 Bosetting av flyktninger i Oslo kommune

Etter at har staten har kommet til enighet om antallet Oslo kommune skal anmodes om mottar Oslo kommune en anmodning fra staten representert ved IMDi. Byrådet i samarbeid med ulike deler av de kommunale byråkratiet arbeider seg deretter frem til et forslag som presenteres for bystyret. Saken behandles i finanskomiteen før det fremlegges for bystyret i forbindelse med budsjettfohandlingene i desember.
Oppfølging av bystyrets vedtak faller deretter på det kommunale byråkratiet hvor bydelene iverksetter vedtaket på lokalt nivå. Antall flyktninger som skal bosettes i hver bydel avgjøres ved bruk av kun *ett* eneste kriterie, befolkningstall i bydelene. Kommunen forsøker etter beste evne å fordele flyktningene proporsjonalt med bydelenes innbyggertall. Denne fordelingen henger sammen med byrådets og kommunens ønske om spredning av innvandrerbefolkningen.[14]
To deler av det kommunale byråkratiet er involvert i bosettingsarbeidet. Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester (VST) er ansvarlige for saksområdet, i tillegg til introduksjonsprogrammet, og er kontaktpunkt for bydelene under bosettingsarbeidet. VST mottar også rapporter fra bydelene og er ansvarlige for å holde oversikt med bydelenes kvoteoppfylling. Helse- og velferdsetaten (HEV) er ansvarlig for innkrevingen av integreringstilskuddet fra staten på Oslo kommunes vegne. HEV er også involvert gjennom

[14] Se mer om byrådets ønske om spredning av innvandrerbefolkningen i kapitell 6

bruk av elektronisk saksbehandlerverktøyet som de drifter. I dette systemet registreres mottatte og bosatte flyktninger i bydelene.

5.2.1 Det politiske landskapet

Oslo kommune er en av to kommuner i Norge som benytter seg av en parlamentarisk styreform (Bergen innførte en tilsvarende ordning i 2003). Kommunen fungerer på samme måte som det nasjonale nivået, hvor bystyret utgjør parlamentet og byrådet tilsvarer regjeringen. Høyre er eneste parti som har sittet i byråd hele perioden denne undersøkelsen tar for seg. Partiet dannet byråd med Venstre og Kristelig Folkeparti i 2000, men dette byrådet ble erstattet av et Høyre- og Fremskrittspartibyråd etter valget i 2003. Dette byrådet består fremdeles. Ved valget i 2007 mistet Fremskrittspartiet en mandat og har nå 9 mandater, mens Høyre styrket seg tilsvarende fra 15 til 16 mandater. Fremskrittspartiet har hatt byråd for velferd- og sosiale tjenester under hele perioden. Denne byråden er ansvarlig for saksområdet bosetting av flyktninger. Byrådet lener seg på Venstre og KrF som støttepartier over et bredt spekter av saker, selv om denne støtten er varierende. Imidlertid er støtten stabil ved behandlingen av budsjettet, og det er også der bosetting av flyktninger behandles. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er de mest betydningsfulle opposisjonspartiene.

5.3 Oslo kommunes handlingsvilje

Oslo kommunes handlingsvilje har som kjent variert, og tabell 5.1 viser en oversikt over antall anmodet, vedtatt og bosatt i Oslo kommune siden 2002:

Tabell 5.1 Antall flyktninger anmodet fra IMDi, vedtatt av Oslo kommune og faktisk bosatt 2002-2009.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Anmodet av IMDi	650	650	465	450	360	480	480	510
Vedtatt av Oslo	300	250	465	450	360	240	240	300
Vedtatt i % av anmodet	46,2	38,5	100,0	100,0	100,0	50,0	50,0	58,8
Vedtatt-anmodet	-350	-400	0	0	0	-240	-240	-210
Faktisk bosatt i bydelene	N/A	N/A	260	428	323	279	196*	N/A

*Tall per 31.10.08
N/A = Not available

Tabellen viser at Oslo har variert stort i viljen til å møte statens anmodninger, og at dette kjennetegnes av tre perioder. De to første årene la byrådet bestående av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti seg betydelig lavere enn statens anmodning. Deretter tre år hvor byrådet bestående av Høyre og Fremskrittspartiet møtte statens anmodning før samme byråd justerte kursen. Måltallet for mottatte flyktninger for 2007 ble senket til 240 (Byrådets forslag til budsjett 2007), et måltall som ble bevart for 2008, men økte noe for 2009. For 2009 var det opprinnelige forslaget 240, men ble endret til 280 etter en tilleggsinstilling. Økningen i byrådets forslag var et resultat av kommunens hensyn til det store antallet asylsøkere som hadde kommet til Norge (VST 2008). Etter forhandlinger med støttepartiene økte tallet til 300. IMDi på sin side har lenge ønsket flere flyktninger til Oslo, men etter politiske vedtak har Oslo altså redusert på hvor mange de ønsker å bosette.

5. 4 Tilstrømming utenfor anmodningssystemet

I det forrige kapitellet så vi i forbindelse med integreringstilskuddet hvordan byrådet fremhevet den negative økonomiske effekten av stor tilstrømming av flyktninger til Oslo, og hvordan dette ble oppfattet som belastende for kommunen. Som landets største kommune, med en allerede betydelig og variert innvandrerbefolkning, har Oslo stor tiltrekningaskraft på nyankommene flyktninger som er bosatt i andre kommuner. Oslo har tradisjonelt vært gjenstand for den desidert største tilstrømmingen av sekundærflyttede (Hidle & Vangstad 2008:25).

Tilstrømmingen utenfor anmodningsprosessen tar i hovedsak form gjennom tre ulike grupper; familigjenforening, privat flyttede og sekundærflyttede. *Familiegjenforening* er ektefeller/barn som befinner seg i utlandet, og gjenforenes med personer i Norge. Oslo kommune åpner for slik gjenforening i sitt bosettingsarbeid og dette medfører at tallet på bosatte flyktninger i virkeligheten er høyere enn det som vedtas, da flere av de vedtatt bosatte etterhvert vil gjenforenes med familie. Bydelene bistår da i flere tilfeller med å fremskaffe større bolig enn det den opprinnelige bosatte flyktningen fikk tildelt. *Privat flyttede* er personer som skaffer egen bolig og flytter i egen regi før bosettingskommune har blitt tildelt. Ifølge informant i IMDi flytter disse i stor grad til Oslo. *Sekundærflyttede* er de som videreflytter fra den kommuen de opprinelig ble bosatt i til en annen kommune.

Sett totalt for hele landet har sekundærflyttingen gått noe ned den senere tiden, men selve flyttemønsteret opprettholdes (Høydahl & Selboe 2008). Flyttingen skjer i stor grad til det

sentrale Østlandsområdet (Friberg & Lund 2006:107). Flere forklaringer trekkes frem for nedgangen i sekundærflytting og spesielt den nye bosettingsmodellen i 2002, IMDis fokus på bedre kobling mellom flyktning og kommune, og introduksjonsprogrammet kan synes å ha økt bofastheten (ibid:108). Retten til introduksjonsprogram, og medfølgende introduksjonsstønad, frafaller ved flytting fra første kommune og kan således dempe flytteiveren.

For Oslos del har innflyttingen til kommunen som andel av alle sekundærflyttede variert mye (Høydahl & Selboe 2008:17). Hovedtendensen er at færre har flyttet til Oslo av de som har blitt bosatt de senere årene. Men, disse har kort botid og flere av disse kan tenkes å komme til Oslo etterhvert, selv om disse senere årgangene har flyttet mindre på seg de første årene enn tidligere årganger (ibid). Samtidig er det slik at de årgangene som har lang botid i landet i stor grad fortsetter å flytte til Oslo. Alt i alt har den samlede tendensen vært økende innflytting til Oslo de senere årene (ibid).

Tabell 5.2 vises nettoinnflyttingen til Oslo i årene 2002-2006 av flyktninger bosatt i Norge i perioden 1997-2005:

Tabell 5.2 Nettoinnflytting til Oslo kommune av flyktninger bosatt i 1997-2005

År	2002	2003	2004	2005	2006
Nettoinnflytting	709	503	379	519	673

Kilde: Høydahl & Selboe (2008). Monitor for sekundærflytting.

Med utgangspunkt i denne tabellen ser man at det er langt flere flyktninger som flytter til Oslo enn som flytter fra. Dessuten er det en tendens til at stadig flere flyktninger havner i Oslo. [15]

Et interessant moment, som delvis slår bena under byrådets argument nevnt i del 4.4 om sekundærflyttede som belaster Oslo kommune økonomisk og behovet for selvhjulpenhet, er at sekundærflyttede til Oslo integreres svært godt på arbeidsmarkedet. Høydahl (2007) påpeker at de som flytter til Oslo raskt blir mer økonomisk selvhjulpene enn de bofaste flyktningene i Oslo. De sekundærflyttede er i utgangspunktet ikke mer selvhjulpene enn de

[15] Tendensen for 2007 og 2008 var dessverre ikke tilgjengelig på tidspunktet for denne undersøkelsen.

bofaste, men yrkesinntekten deres hadde imidlertid økt med 25% mer enn den hadde økt for de bofaste, ett år etter de hadde flyttet til Oslo. På denne variabelen skiller Oslo seg positivt ut sammenlignet med andre fylker (ibid).

Selv om det altså kan tyde på at den store tilstrømmingen av sekundærflyttede til Oslo ikke trenger å være økonomisk negativ for kommunen er dette, sammen annen tilstrømming utenfor systemet, noe som blir tillagt betraktelig vekt av byrådet i deres avveininger. Som vi så i punktet ovenfor knyttet byrådet sekundærflytting og familigjenforening til belastning på kommunens ressurser (først og fremst økonomiske) ved flere tilfeller i de siste budsjettforslagene (2007; 2008). Allerede i 2002 var imidlertid daværende byråd for velferd og sosiale tjenester, Torger Ødegaard (H), opptatt av dette. ”Byrådet har ved flere anledninger uttalt at Oslo kommune er positive til å bosette flere flyktninger enn i dag, men dette betinger en bosettingsstrategi fra staten som reduserer tilflytting til Oslo av flyktninger som er bosatt i andre kommuner” (Bystyremøte 20.03.02).[16]

Byrådsleder Erling Lae (H) har på samme måte uttrykket sin bekymring over bofastheten til flyktninger i andre kommuner ved en rekke anledninger. Høibo (2004:73) viser til at byrådslederen på vegne av det daværende byrådet (Venstre, KrF, Høyre) gav uttrykk for at antall flyktninger kunne økes hvis ”...staten på sin side hadde tatt større hensyn til om det er sannsynlig at flyktningen vil slå rot der vekommende blir bosatt”. I 2005 rykket Lae ut og beskyldte andre kommuner for å ”ta lettvint” på integrering og at en uforholdsmessig stor andel flyktninger bosatt i andre kommuner havnet i Oslo (Aftenposten 2005). Lae skylder på at bosettingen er lite gjennomtenkt og at man må forstå at det er vanskelig for en flyktning å være langt unna andre med samme bakgrunn. I 2007 rykket Lae ut igjen og vektla også denne gang at de som bosetter flyktninger gjør en for dårlig jobb. Ifølge byrådslederen kommer det ”...grupper hit uten at vi vet hvem de er. Så må de integreres på nytt” (Aftenposten 2007b).

I budsjettforhandlingene for 2009 var daværende byråd for velferd og sosiale tjenester, Jøran Kallmyr (FrP), opptatt av å forsvare bystyrets vedtak om antall mottatte i 2009. Kallmyr uttalte at ”Jeg må si man må være litt forsiktig med å bare tenke på tall her. Det er ikke de 300 som er vedtatt i dag som vil komme. Det står også en forpliktelse om å ta imot

[16] Referater fra bystyremøter er tilgjengelig på ”www.oslokommune.no”.

familiegjenforening. Vi vet erfaringsmessig at det kommer mange flere enn de 300 som vi i dag har sagt ja til å ta imot" (Bystyremøte 11.12.08).

Det er ikke bare byrådet som vektlegger den stor tilstrømmingen til Oslo, men informanten i IMDi opplyste om at Oslo egentlig ble anmodet om langt færre flyktninger enn hva innbyggertallet skulle tilsi. Dette var ifølge informanten en avveining som ble gjort, der den store tilstrømmningen til Oslo utenfor anmodningssytemet ble tillagt stor vekt.

Hidle & Vangstad (2008:27) påpeker et motsetningsforhold i Oslo relatert til sekundærflyttede. På den ene siden er argumentet for å motta flere flyktninger til Oslo at sekundærflyttingen til byen kunne blitt mindre. På den andre siden er argumentet mot flere flyktinger til Oslo at byen allerede mottar så mange sekundærflyttede at den direkte bosettingen bør begrenses.

Denne motsetningen kommer til syne hos de ulike aktørene i Oslo. Opposisjonspartiene argumenterer for at sekundærflyttede vil komme til Oslo uansett, og at man derfor like godt kan inkludere mange av de ved å møte statens anmodninger. Bystyremedlem Ivar Joansen (SV) fortalte undertegnede i intervju at "Det er veldig mange flyktninger som flytter til Oslo uansett. Hvorfor ikke motta dem med en gang? De kommer uansett, ved å motta de med en gang har man hvertfall en viss kontroll og holder lettere oversikt. Det er mye enklere å få de inn i systemet da, enn hvis de kommer på egenhånd". I intervju med en annen representant for opposisjonen, bystyremedlem Trond Jensrud (AP), kom lignende synspunkter frem. Han hevdet at svært mange kommer til Oslo uansett, og at Oslo er tjent med at det er så lite sekundærflytting som mulig, fordi det ofte er vanskeligere å fange de opp og at integrering krever bofasthet over lenger tid. Byrådet og byrådspartiene Høyre og FrP argumeneter på sin side for at den store strømmen sekundærflyttede betyr at de i mindre grad burdte møte statens anmodning. Det er interessant å se at IMDI også synes å være av denne siste oppfatningen.

I neste kapitell vil disse motsetningene belyses og det vil også komme klarere frem at det til dels er ideologiske overbevisninger knyttet til synet på sekundærflyttede. Høyre er i første rekke bekymret over det økonomiske og ressurkrevende aspektet ved sekundærflytting, mens FrP langt på vei kobler dette til bekymring for konsentrasjon av innvandrere i bestemte områder. Alle aktører er imidlertid samstemte om integreringsutfordringene

sekundærflytting byr på, gjennom å vanskeliggjøre at flyktningene slår rot, og således forsinker integreringen.

6. Den partipolitiske diskursen

6.1 Innledning

Hvilken form har den politiske diskursen rundt bosetting av flyktninger i Oslo og foregår den på premissene til en bredere integreringsdiskurs? Ser man tegn til at det spilles på fremmedfykt og kulturelle motsetninger? Er enkelte partier spesielt fremtredende, og hvordan kan dette hjelpe til med å forklare handlingsviljen til Oslo kommune? I dette kapitellet besvares disse spørsmålene gjennom å analysere de partipolitiske standpunktene og diskursen rundt bosettingen av flyktninger i Oslo.

Kapitellet begynner med argumentasjonen til de sentrale aktørene hver for seg og setter de inn i en større integreringsideologisk kontekst. Videre blir det tatt opp hvorvidt man kan se tegn på endring, og i så fall, hos hvilke aktører. Kapitellet fortsetter så med å analysere om enkelte aktører er mer sentrale enn andre i diskursen. I denne forbindelse vil spesielt Fremskrittspartiets inntog i byrådet i 2003 trekkes frem, og det blir diskutert hvilke momenter som gjør at nettopp dette partiet synes å være fremtredende. Kapitellet avsluttes med et forsøk på å trekke diskursen opp mot den faktiske handlingsviljen til kommunen.

For å analysere diskursen benyttes det en teoretisk ramme knyttet til tre integreringsideologier for å tydelig synliggjøre de ulike aktørenes ideologiske plassering i en større integreringspolitisk kontekst. [17]

6.1.1 Avgrensninger

En første nødvedig avgrensning gjelder hvilke aktører som er involvert i diskursen og som skal analyseres. En rekke mulige aktører er tenkelige, politikere, byråkrater, medier, interesseorganisasjoner og flere, men jeg velger allikevel å fokusere på den politiske diskursen og de politiske aktørene. Spesielt vil de ansvarlige byrådspartiene være interessante da disse sitter med den reele makten over vedtaket. Jeg vil allikevel trekke inn bidrag også fra opposisjons- og støttepartiene.

[17] De tre modellene for integrering av innvandrere ble gjennomgått i kapitell 2.

En annen nødvendig avgrensning gjelder selve diskursen, eller rettere sagt, diskursene. Kapitellet tar for seg i første rekke den mer ideologiske delen av diskursen, selv om strukturelle argumenter nevnes. Aktørenes mer detaljerte mening om strukturelle faktorer redegjøres for i kapitell 7.

Det kan være vanskelig å skille hva som er byrådets samlede mening og hva som er den enkelte byråds personlige eller partipolitiske oppfatning. I redegjørelsen for byrådets argumentasjon benyttes det defor kun offisielle dokumenter som kommuale planer og budsjettforslag. Uttalelser fra byrådets enkeltmedlemmer er brukt i fremstillingen av de respektive partiers argumentasjon.

6.2 Opposisjonspartiene

Sosialistisk Venstreparti (SV)

SV er i Oslo, i likhet med nasjonalt, opptatt av en inkluderende integreringspolitikk hvor mangfold settes i sentrum og ulike grupper er likeverdige. Partiet tar til orde for ulike særtiltak for å bedre integrering av innvandrere, som for eksempel gratis kjernetid i barnehager (Arbeidsprogram 2005-2009). Videre heter det at ”en forutsetning for en vellykket integrasjon i et flerkulturelt samfunn er gjensidig tillit og respekt. Det må derfor være rom for forskjell i levemåter, religioner og kultur” (ibid).
I forhold til bosetting av flyktninger har partiet vært en uttalt forkjemper for at kommunen skal møte statens anmodning, og har ved en rekke tilfeller konfrontert byrådet med dette.[18] Partiet har også fremmet en rekke private forslag i bystyret, ofte i samarbeid med Arbeiderpartiet, der det tas til orde for å møte statens anmodning for bosatte flyktninger (senest i bystyremøte 11.12.08, sak nr. 493). Forslagene har imidlertid blitt nedstemt ved hvert tilfelle. Partiet har stemt imot byrådets forslag ved samtlige voteringer de siste årene.

Bystyremedlem Marianne Borgen fremhevet i 2002 at Oslo må ta sin del av ansvaret for å bosette flyktninger og at flyktninger blir sittende unødvendig lenge i mottak, noe som er ugunstig for integreringen (Bystyremøte 20.03.02). Samme syn ble gjentatt av Borgen i den seneste bystyredebatten rundt bosettingspørsmålet (Bystyremøte 11.12.08). Lignende

[18] Se for eksempel bystyremøte 20.03.2002; 27.08.2003; 13.12.2006.

ressonnement finnes også hos daværende bystyremedlem Akhtar Chaudry som sier ”SV mener at det er vårt moralske ansvar overfor verden, disse menneskene, ikke minst overfor våre kommuner, altså norske kommuner at Oslo som landets hovedstad og storby tar imot disse menneskene” (Bystyremøte 13.12.06). Bystyremedlem Ivar Johansen fremhever i Aftenposten (2008c) at ”god bosetting er en forutsetning for at integreringen kan lykkes”, og senere ”Norge som et av verdens rikeste land har et spesielt ansvar og forpliktelse til å hjelpe mennesker på flukt”.
I intervju med undertegnede utdypet Johansen sitt eget og SVs standpunkt i saken. ”Vi ønsker at kommunen skal møte anmodningen fra staten av flere grunner. Det ene er flyktningesituasjonen i verden der vi må vise solidaritet. Kommunene har også ansvar for å hjelpe til når staten fastsetter mål og vedtar ting. Når kommunene velger å ikke bosette undergraver de til dels staten, og det gjelder også Oslo”. Johansen er videre opptatt av at Oslo legger større press på andre kommuner ved å ikke ta sitt ansvar og at dette er usolidarisk. I intervju med forfatteren hevder han i tillegg at ”økonomisk er det heller ikke tvil om at integreringstilskuddet er godt nok. Dessuten må man se på flyktningen som en ressurs. Ikke minst som arbeidskraft som er helt nødvendig fremover”.
I likhet med sin bystyrekollega Borgen fremhever også Johansen betydningen av rask bosetting. ”Dette (at kommunen ikke møter anmodningen) gjør at flyktningen må være lenge i mottak, noe som har en rekke negative konsekvenser. Rask bosetting er helt nødvendig”.

Arbeiderpartiet (AP)

I Oslo Arbeiderpartis program for 2007-2011 heter det seg at partiet vil ha en mangfoldig by der ingen skal forskjellsbehandles. Videre tar partiet til orde for enkelte særtiltak for å bedre integreringen av innvandrere, men fremhever samtidig viktigheten av felles overordnede verdier og betydningen av å tilegne seg norsk kultur, i første rekke i form av språk.

Partiet har i likhet med SV argumentert for at kommunen skal møte statens anmodning for bosettelse av flyktninger. AP har også ved flere anledninger sluttet seg sammen med SV om å fremme private forslag i bystyret om å møte anmodningen fra staten, men uten å få gjennomslag. Innvandringspolitsk talsmann i AP, Arild Stokkan-Grande, sådde sågar tvil rundt frivillighetsordningen for mottak av flyktninger til norske kommuner. ”Dette går bare ikke lenger. Dersom dagens frivillige ordning ikke fungerer, så blir den ordningen satt under

press. Da vil vi måtte diskutere om det skal bli tvungen bosetning". Dette handler om kommunenes velvillighet og innsats, om å vise solidaritet i praksis" (Aftenposten 2008a).

I intervju med bystyremedlem Trond Jensrud fikk undertegnede understreket disse synspunktene. På spørsmål om APs posisjon i saken la Jensrud spesielt vekt på solidaritetshensyn med flere parter. "Ap vil ta imot statens anmodning. Det er flere grunner til dette. Flytkningepolitikken er statlig, og det er kommunenes ansvar å følge opp denne. Oslo må ta sitt ansvar. Oslo er også en stor kommune som har et ekstra ansvar og bør gå foran med et godt eksempel. Man er også tjent med dette fordi folk slipper å sitte lenge i mottak. Rask bosetting gir et godt grunnlag for god integrering videre, og slipper de utfordringene som er tilknyttet å sitte lenge i mottak". Under budsjettbehandlingen for 2009 gjentok Jensrud samme poeng og viste til at: "Jeg ser også i det notatet (fra byrådet) vi har fått at det er slik at noen år har man klart å ta imot flere. Jeg tror vel at hvis man forsøker og innstiller seg på at dette skal vi klare som en dugnad, så er jeg ganske sikker på at man også skulle klare det tallet på 500. Så sier komiteens leder at vi legger oss på samme nivå som Bergen og Trondheim..... Hvilket ambisjonsnivå er det da? På hvilke andre områder er det Oslo synes det er greit å være på nivå med Bergen og Trondheim?" (Bystyremøte 11.12.08). Allerede i 2002 kritiserte også AP kraftig FrPs omstridte forslag om innvadringsstopp. En talskvinne for partiet kritiserte FrP for unødig generalisering og vektla blant annet at "Norge har en forpliktelse til å ta imot innvandrere" (NTB 2002).

Jensrud kritiserer også byrådet for å komme med det han kaller lettvinte unnskyldninger om kapasitet og ressursmangel i bosettingsarbeidet. I samtale med undertegnede og senere i budsjettforhandlingene (se bystyremøte 11.12.08) understreker han at det langt på vei er mangelen på politisk vilje og ikke mangelen på ressurser som spiller inn. "Det handler nok mye om politisk vilje og hvordan man disponerer ressursene som er tilgjengelige".

Opposisjonen samlet

Begge partier er åpne for det flerkulturelle, og kanskje spesielt SV markerer dette tydelig. I tillegg åpner begge partier for særtiltak og viser her til en tanke om resultatlikhet og gruppetenkning som er typisk for multikulturalisme. Samtidig er spesielt AP opptatt av de felles overordnede verdier, og viktigheten av integrering også kulturelt, noe som trekker mer i retning av en assimilerende tilnærming. I saken rundt bosettingen av flyktninger er begge partier åpne for flere flyktninger enn det byrådet har lagt opp til, og begge partier

argumenterer nogenlunde likt rundt dette. Det er en form for tre-delt solidaritetsdiskurs som fremføres, med vekt på flyktningene, andre kommuner og statens mål. Begge partier distanserer seg også kraftig fra ekskludering og innvadringsstopp til hovedstaden. Det er også interessant at ingen av partiene synes å være spesielt opptatt av at økt antall innvandrere og økt konsentrasjon av disse kan være et integreringsproblem. I det hele tatt er det få spor av bekymring knyttet til integreringen av de aktuelle flyktningene i partienes argumentasjon. Ingen av representanetene nevner dette i intervjuer, ei heller fremføres slike argumenter i bystyret. Hvis slike motforestillinger finnes er de i så fall ikke særlig uttalt. Begge partier er imidlertid opptatt av å koble bosetting til integrering. Rask bosetting gir god integrering og bofasthet er viktig for å oppnå dette. Således knytter man sammen bosettingsdiskursen med den bredere integreringsdiskursen. Det ser ut som standpunkter i den bredere diskursen rundt integrering og innvandring til dels sammenfaller med standpunktene i bosettingdiskursen. Dette gjelder kanskje spesielt SV, da AP har vært noe mer opptatt av restriksjon og noe mindre uttalt forkjemper for det multikulturelle i den generelle integrerings- og innvandringspolitikken (Narud & Valen 2007).

Et viktig moment er hvilken kontekst partienes diskurs kan plasseres i. To elementer synes her å være viktige for å forklare noe av grunnlaget for partienes argumentasjon.
For det første rollen som opposisjonsparti. Naturen i det politiske ”spill” tilsier at opposisjonspartier skal distansere seg fra motparten og markere sine synspunkter tydelig, noe partiene til stadighet har gjort. Samtidig er terskelen lavere for å komme med løfter og opposisjonen trenger ikke nødvendigvis forholde seg til byråkratiet og den praktiske delen av arbeidet i like stor grad som de ansvarlige partiene. Slik sitter kanskje ”skuddene løsere” enn hva de vil gjøre for andre partier. Som vi skal se vektlegges strukturelle faktorer langt sterkere hos byrådet og byrådspartiene. Opposisjonspartiene har langt på vei unngått å snakke om disse faktorene, i de tilfeller hvor dette gjøres blir dette ansett som løsbare problemer med tilstrekkelig politisk vilje (se blant annet bystyremøte 11.12.08). Ivar Johansen (SV) hevdet for eksempel at tilskuddet var adekvat, og både Johansen og Jensrud (AP) gikk langt i å antyde at en eventuell boligmangel skyldtes byrådets salg av kommunale leiligheter. Det andre momentet er de to opposisjonspartienes tilhørighet i den nasjonale rød-grønne regjeringen. Begge partier er svært opptatt av solidariet med statens mål og det kan tenkes at dette forsterkes av deres tilhørighet i regjeringen sentralt.

6.3 Støttepartiene

Kristelig Folkeparti (KrF)

I KrFs program for byen 2007-2011 heter det seg at partiet ser kulturelt mangfold som berikende og utviklende for fellesskapet. KrF forplikter seg til å arbeide for å forene enkeltmenneskets behov med rettigheter, plikter og krav som enhver borger har til samfunnet. Partiet vektlegger også introduksjonsprogrammets betydning, spesielt for tilegnelse av språk og samfunskunnskaper.Partiet går inn for en rekke særtiltak knyttet direkte til innvandrere som eksempelsvis gratis kjernetid i barnehage, styrket språkopplæring, støtte til morsmålsundervisning, og ulike støtteordninger til arbeid med integrering. Tanken om innvandrere som en ressurs, men som det skal være lov å stilles krav til er sentral.

Når det gjelder bosetting av flyktninger spesifikt har KrF vært et av to partier som gjennom en årrekke har sikret byrådspartiene flertall for sine vedtak. Varaordfører og bystyremedlem Aud Kvalbein (KrF) opplyste i intervju med forfatteren at partiet, i prinsippet, var åpne for å møte statens anmodning. Samtidig advarte hun mot å vedta ting man ikke kunne følge opp. Det samme synspunktet ble noen år tidligere fremført av daværende bystyremedlem for KrF, Aud Kathrine Tornås. Tornås vektla at ".....hovedsaken når man skal motta flyktninger er å få de i bolig og hjelpe dem til en hverdag hvor man kan integreres. SV og As forslag er jo oppskriften for fortsatt å ha folk sittende på mottak. For det som skjer hvis man sier at man skal ta så og så mange og ikke klarer å bosette dem, er at disse menneskene får da heller ikke bosetting i en annen kommune som har anledning til å bosette dem. ....det er viktig at byen tar sin del av det man skal gjøre når det gjelder bosetting av flyktninger og integrere disse" (Bystyremøte 13.12.06).
Aud Kvalbein henviser også til kommunens vedtak for 2009 der antallet ble økt til 300, fra 240 i 2007 og 2008, og fremhever at Krf var en pådriver bak dette. "Vi har startet med en forsiktig økning nå etter flere år med lavt antall, for å fase det inn".Videre sier Kvalbein i intervju at "Tanken om menneskeverd er helt sentral for oss. Alle er likeverdige og det er viktig å hjelpe de som trenger dette. Noen grupper trenger mer hjelp enn andre. Vi skulle nok egentlig tatt imot alle, men det er vanskelig. Rent politisk krever det forhandlinger. Realisme er viktig, i forhold til ressurser, men man kan heller ikke legge skjul på at det er en en del vanskelig ting. Noen grupper har en del problemer, som vi rent statistisk vet

forekommer mer hos dem, vi må ta dette innover oss, men samtidig forsøke å være forsiktige så ingen blir stigmatisert”.

På spørsmål fra forfatteren om hvordan hun oppfattet kritikken fra SV og AP knyttet til KrFs rolle som støtteparti for det opposisjonen kalte et ”usolidarisk” forslag svarte Kvalbein at dette i første rekke måtte ses på som et politisk spill og at forslaget til oposisjonen er noe urealistisk. ”Man må være klar over at man ikke bare kan ta imot uten å ha hjelpetiltak for de som får problemer. Man kan ikke bare bosette, man må også styrke andre deler av apparatet”. Kvalbein moderer også sin uttalse om at åpenhet ved å påpeke at ”vi har ikke noe imot at folk kommer hit, men man må være klar over at visse problemer vil oppstå. For stor gruppe som ikke klarer seg selv vil gi vanskeligheter. Vi kan hjelpe noen om gangen, men vi kan ikke bli oversvømmet. Det vil by på alvorlige problemer”.

Venstre

Venstre i Oslo mener i likhet med partiet sentralt at nasjoner og samfunn trenger den økonomiske og kulturelle stimulus innvandring er, og at et mangfoldig samfunn er et godt samfunn (Venstre 2007a). Det heter seg at integrering er en forutsetning for at innvandringen skal lykkes og at god integrering er et toveis ansvar hvor alle må bidra (Venstre 2007b). Det åpnes for å tilby enkelte særtiltak rettet spesielt mot innvandrere. Partiet veklegger også at de ønsker integrering, ikke assimilering eller segrering. Språk er imidlertid en viktig forutsetning for integrering og grundig språkopplæring skal tilbys alle. Det er derfor viktig at kommuner som bosetter flyktninger fortsatt gis økonomisk støtte til å tilrettelegge for en aktiv integreringspolitikk ved siden av selve bosettingen. Venstre vektlegger også betydningen av enkelte overordnede verdier og institusjoner i samfunnet som alle innbyggere må slutte opp om.

Bystyremedlem Olaf Thomessen fortalte i intervju med undertegnede om partiets syn på bosetting av flyktninger i Oslo. ”Venstre mener generelt det tas imot for få flyktninger nasjonalt, så vel som lokalt. Dette har med en del ting å gjøre og spesielt er det viktig å vektlegge det humanitære hensynet, og vi synes generelt det er for lite vekt på dette. Han fortsetter videre med at ”det er egentlig litt patetisk at Oslo som den byen den er, ikke klarer å motta det antallet flyktninger den blir spurt om. Venstre står for å motta langt flere flyktninger til Oslo, å møte anmodningen fra staten”.

Venstre har også blitt utsatt for kritikk fra opposisjonspartiene SV og AP. Det ble påpekt at Venstre liker å profilere seg som et liberalt og innvandringsvennlig parti, men at deres praksis i bosettingssaken ikke følger dette opp (Bystyremøte 11.12.08). Thommesen tar til motmæle mot denne påstanden og henviser til økningen partiet fikk gjennomslag for i 2009. ”Dette er rett og slett tull. En økning er langt bedre enn ingenting”. I et bystyremøte (11.12.08) påpeker Thomessen også at det var visse forutsetninger knyttet til at partiet støttet byrådets endelige forslag. ”Vi er meget glad for at vi har klart å få antallet opp fra 270 og noe, til 300. Det er i hvertfall noe, og det er også innenfor de operative rammene, og finansielle, men ikke minst de operative rammene. Vi aksepterer at vi kan gå inn for 300, men vi stiller altså et tilleggsforslag i dag om at intensjonen, for bystyret sitt vedkommende, må være og ta i mot langt flere flyktninger, som vi mener bør være også i Norge. Det er et forslag vi stiller sammen med SV, og som jeg tror vi skal få flertall for i dag”. I samtale med forfatteren vektla Thommesen at ” Vi viser i alle fall handlekraft, i motsetning til spesielt SV, men også AP, som kun driver med løssnakk, uten å komme noen vei”.

Thommesens partikollega i bystyret, Ane Willumsen, argumenterer for at opposisjonen i stor grad opptrer med urealistiske mål. Willumsen vektlegger blant annet at Venstre var med på å øke vedtaket for 2009, og at de ikke mener det er en god ide å ”sette måltallet som et papirvedtak og en symbolpolitikk for å prøve å gjøre vår politikk bedre enn den er” (Bystyremøte 11.12.08).
Thommesen opplyser i samtale med forfatteren at han mener de strukturelle faktorene som blir vektlagt fra byrådets side er lite reele og at dette kunne blitt løst så fremst det hadde fantes tilstrekkelig politisk vilje hos begge byrådspartiene. Thommesen mener forøvrig at Venstre har relativt stor innflytelse på vedtakene som fattes i bosettingssaken og henviser spesielt til vedtaket for 2009. Han mener Venstre spilte en viktig rolle i å presse dette tallet opp fra 280 som var byrådets forslag, til de 300 som ble vedtatt.

Støttepartiene samlet

Begge støttepartiene er åpne for det flerkulturelle samfunn generelt. Hos Venstre kommer dette klarest til uttrykk ved deres vektlegging av den positive effekten på samfunnet dette har. Partiet legger seg på mange måter innenfor den multikulturelle tradisjonen Kymlicka (2003) forfekter der ulikhet er en verdi i seg selv og integreringen er en to-sidig prosess. Partiet vektlegger enkelte overordnede prinsipper, men utover dette et fritt mangfold og bruk

av særtiltak der dette anses nødvendig. Venstre, sammen med SV, er de partiene som kanskje klarest kan defineres som multikulturalister. KrF forfekter mange av de samme trekkene ved multikulturalismen, spesielt gjennom vektlegging av kultur (og tros-) mangfold, gruppetenkning og særtiltak, men nærmer seg allikevel en assimilerende tilnærming på enkelte punkter. Partiet har noe klarere fokus på tilegnelse av og tilpasning til felles verdier, spesielt gjennom språk og samfunnskunnskap (det skal imidlertid nevnes at akkurat språk vektlegges av alle politiske partier). Partiet fokuserer også i større grad enn Venstre på utfordringer knyttet til integrering av spesielle grupper og at innvandrere må tilpasse seg gjennom kravsetting fra storsamfunnet.

Når det gjelder bosetting av flyktninger i Oslo er begge partier åpne for større andel flyktninger til hovedstaden, og igjen er spesielt Venstre veldig klare på dette. Begge partier er imidlertid påpasselige med å nevne at de nødvendig ressurser må være på plass først. KrF viser også til at man ikke kan forvente at en økning i flyktningetilstrømmingen til hovedstaden vil gå smertefritt, mens Venstre ikke nevner lignende bekymring for integreringen. I likhet med SV og AP kan det se ut til at partienes tilnærming til integrering generelt manifisterer seg i deres posisjon til bosetting av flyktninger. Der Venstre er åpen for det flerkulturelle og å møte statens anmodninger, er KrF det samme, men med visse forbehold, både i integreringspolitikken og i bosettingen av flyktninger. Det er således samsvar mellom diskursen partiene legger seg på i integreringspolitikken og i bosettingssaken.

Man kan imidlertid spørre seg om hvorfor disse partiene velger å opptrå som støttepartier for et byråd som går inn for en mer restriktiv linje i bosettingssaken, noe partiene også har blitt konfrontert med av opposisjonen. Partiene svarer selv noe ulikt. KrF legger seg på en mer strukturell diskurs, som vi nedenfor skal se i stor grad benyttes av byrådet, hvor ressurssituasjonen trekkes frem. Venstre trekker i midre grad denne strukturelle diskursen inn i sine argumenter, selv om det forekommer, og står i så måte for en mer rendyrket argumentasjon der man ønsker flere flyktninger på grunnlag av ideologi. Olaf Thommesen (V) påpeker selv at ressurssituasjonen er løsbar med politisk vilje og fremhever at Venstre, i samarbeid med blant andre SV, har fått flertall for et forslag om å arbeide for tilrettelegging for flere flyktnigner de neste årene. Aud Kvalbein (KrF) slutter også opp om dette initativet, men vektlegger at en forsiktig innfasing er viktig.
Et annet moment er den politiske konteksten støttepartiene befinner seg i. Både Kvalbein og

Thommesen vektla i intervju med forfatteren at saken om bosetting av flyktninger, i likhet med andre politiske saker, bar preg av politisk dragkamp i bystyret. Tatt i betraktningen at Venstre og KrF opptrer som støttepartier for byrådet og er del av en "borgelig budsjettblokk" er dette en mulig forklaring på støtten til byrådet, til tross for at dette er en sak hvor støttepartiene er mer på linje med opposisjonen. Venstre og KrF har over lang tid fungert som stabile støttepartier ved budsjettbehandlingen og det kan i så måte være vanskeligere å "bryte ut" av budsjettsamarbeidet over en enkelt sak. Samarbeidet i saken trenger heller ikke bære preget av en-veis tilpasning, og Thommesen påpeker da også at Venstre etter hans mening øver innflytelse i saken, og at vedtakene ville vært langt mer restriktive uten deres innflytelse.

6.4 Byrådspartiene

Høyre

Høyre har sittet i byrådet hele tidsperioden for denne undersøkelsen. Partiet fremhever at integrering er et satsningsområde i Oslo og taler varmt for inkludering, det flerkulturelle Oslo og like muligheter for alle individer (Oslo Høyre 2007a). Integreringsprosessen blir beskrevet som to-sidig hvor både innvandrere og nordmenn må ta sin del av ansvaret. Samtidig skal det være lov å stille krav til de som kommer til landet. Partiet åpner for ulike særtiltak for innvandrerbefolkningen som styrking av språkopplæring (norsk og morsmål), rekruttering og anti-diskrimering (Oslo Høyre 2007b). Samtidig er partiet opptatt av at alle mennesker må oppfattes som individer som skal ha like muligheter. Det heter seg at "Høyre vil integrere mennesker med utenlandsk bakgrunn i det norske samfunnet, og stille de samme krav til dem som til nordmenn - ikke som gruppe, men som mennesker" (Oslo Høyre 2007a).

I forhold til bosetting av flyktninger har partiet ved flere anledninger uttalt seg generelt positivt til mottak av flyktninger til hovedstaden. Imidlertid er de spesielt opptatt av strukturelle forhold som boligmangel og en stor strøm sekundærflyttede. Dette knebler Oslo og gir mindre rom for å møte statens anmodninger. I 2002 ble daværende velferds-og sosialbyråd Torger Ødegaard (H) konfrontert med hvorfor partiet ikke støtter mottak av flere flyktninger. Ødegaard vektla at "Mulighetene for boligfremskaffing til denne gruppen vil sette begrensninger for de forpliktelser Oslo kan påta seg" (Bystyremøte 20.03.02). Senere i samme møte utdypet han at "Det er ikke sånn at det står på vilje eller evne i Oslo. Oslo tar

imot flyktninger hele tiden. Vi sier ikke stopp fordi vi har nådd et eller annet måltall, vi fortsetter å ta imot og det skal vi også fortsette med".
I 2004 foretok Karoline Høibo intervjuer med flere av Høyres representanter om deres syn på mottak og bosetting av flyktninger, og avdekket at "den eneste begrensningen Høyres representanter ser på mottak, er boliger, ettersom boligmangel vil kunne føre til sosiale konsekvenser" (Høibo 2004:74). Byrådsleder Erling Lae (H) fremhevet også ved flere tidligere anledninger at han ønsker en åpen og positiv holdning til bosetting av flyktninger i kommunen (Bystyremøte 27.08.03) og at Oslo kan ta imot flere flyktninger så lenge de klarer å gjøre jobben ordentlig (Høibo 2004:73). Lae vektlegger at det er et mål i seg selv med en viss spredning av de bosatte, men advarer samtidig sterkt mot å trekke dette for langt (Høibo 2004:76). Han mener konsentrasjon av en etnisk gruppe ikke trenger å være negativt, og påpeker at slike sosiale felleskap skaper trygghet som er viktig. Men, dette må ikke sammenfalle med lav sosial klassetilhørighet, da dette som byrådslederen sier "gir grunnlag for en farlig sosial sprengkraft i at man samler mennekser med særlige problemer på et sted" (ibid). Det er med andre ord ikke tempo og konsentrasjonen som i seg selv er negativt, det er heller dette i kombinasjon med sosiale problemer som er farlig. Dette synspunktet moderes noe i et senere intervju med Aftenposten (2007b) der det vektlegges at "tempo i innvandringen er ikke likgyldig, men det styrer vi heller ikke. Det interessante er hvorvidt vi klarer å unngå et klasseskille ut fra etnisk tilhørighet". Det er verdt å merke seg at Lae her moderer sitt syn og påpeker at mange innvandrere til hovedstaden nok byr på noe utfordringer. Disse utfordringene knyttes til de nevnte mulige sosiale konsekvensene og ikke minst at "den store tilstrømmingen får Oslos tjenesteapparat til å knirke i sammenføyingene" (ibid).

Bystyremedlem Bård Folke Fredriksen (H) viser også til strukturelle årsaker og mangel på vellykket iverksetting i bydelene da han forsvarer Høyres forslag til vedtak for 2007 (Bystyremøte 13.12.06). Argumentet var at ved å vedta flere enn man klarer å bosette vil flyktningene sitte undødvendig lenge i mottak, mens bolig fremskaffes. Samme argumentasjon gjentas fra Fredriksen da forslag til vedtak for 2009 diskuteres i bystyret (Bystyremøte 11.12.08). Han vektlegger også at Oslo må ses som et unntak, da kommunen har en langt større eksisterende innvandrerbefolkning å integrere enn hva som er tilfellet andre steder.

Fremskrittspartiet (Frp)

Det andre byrådspartiet har deltatt i byrådet med Høyre siden 2003, og har hatt byråden for velferd- og sosiale tjenester hele perioden. Oslo FrP fremholder i sitt bystyreprogram for 2007-2011 at Oslo har store utfordringer knyttet til integreringen av innvandrere. Når det gjelder hvordan integreringen skal foregå står det blant annet at ”partiet har den oppfatning at det først og fremst er minoritetsgruppene som må forholde seg til det norske samfunn, og ikke motsatt”. Videre heter det at ”Oslo skal være en pulserende by hvor alle er likeverdige individer som skal forholde seg til grunnleggende prinsipper som demokrati, frihet og likestilling”. Partiet vektlegger at alle skal ha like rettigheter og plikter, uavhengig av etnisk bakgrunn, og at innvandrere må respektere de verdiene Norge bygger på. Partiet går allikevel inn for enkelte særtiltak rettet mot innvandrere, spesielt kvinner. Samtidig argumenters det for at å gi særtiltak til innvandrergrupper vil medføre diskriminering, mot majoritetsbefolkningen.

Oslo FrP er også inne på bosetting av flyktninger i sitt bystyreprogram. Partiet skriver at Oslo har mottatt en uforholdsmessig stor andel av flyktninger og asylsøkere som har ankommet Norge, og at dette har gitt svært store problemer i forhold til integrering, arbeid og kriminalitet. De vektlegger sterkt behovet for spredning av innvandrerbefolkningen og flyktninger, og de negative konskvensene for høy konsentrasjon av innvandrere har for integrering og tilegnelse av fellesksepts kultur og verdier. Dette er et argument FrP har fremført i en årrekke (Høibo 2004). Leder for Oslo FrP, Peter N. Myhre, uttrykker denne bekymringen i et intervju hvor han fremhever at ”vi får ikke til integrering i en by som blir oppdelt i etniske landsbyer” (Aftenposten 2007a). Partiformann Siv Jensen uttrykker samme bekymring for Oslo i et intervju med Bergens Tidene (2007) og referer til det hun kaller ”ghettoliknende tilstander”. I lys av det som blir oppfattet som klare problemer i integreringen av innvadrere, spesielt i Oslo, tar Oslo FrP til orde for innvandringsstopp til hovedstaden. I bystyreprogrammet for 2007-2011 heter det at ”Oslo må motsette seg press fra staten om å motta enda flere. Oslo FrP krever pause i all innvandring til Oslo for å ta hånd om de store utfordringer innen integrering byen nå har”. Ønsket om innvadringsstopp til Oslo har også blitt fremhevet av flere, blant annet av nevnte leder for Oslo FrP, Peter Myhre, som sier ”jeg ser ingen annen utvei enn at innvandringen stupes til et minimum” (Aftenposten 2007a).

Tidligere velferds- og sosialbyråd Jøran Kallmyr (FrP) rykket nylig ut med et utspill om at partiet ikke ønsket å bosette somaliske flyktninger i Oslo. Kallmyr vektlegger at somaliere er vanskelige å integrere og miljøet er stort og lukket noe som gjør det uforsvarlig å ta inn flere (Dagsavisen 2008). I et notat fra byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester (VST), undertegnet av nevnte Kallmyr, fremkommer det også at byråden i samtale med IMDi har ønsket seg "flyktninger med forutsetninger for en rask integrasjon" som kriterium hvis Oslo kommune skal ta imot flere flyktninger enn det de gjør (VST 2008). Byråden svarer selv på spørsmål om dette i bystyret. "Jeg har aldri sagt vi ikke skal ta i mot somalske flyktninger. Jeg har sagt vi skal gjøre det...., men jeg har sagt at IMDi kanskje bør begynne å tenke over hvem de sender til Oslo. Vi vet det at enkelte invandrergrupper har store problem med integreringen. ....da blir det litt negativ tendens i Oslo at vi har fått for store og lukkede miljø, og da er mitt poeng at det kanskje er bedre at vi sender dem dit vi har større sjanse for å integrere dem" (Bystyremøte 11.12.08).

Partiet vektlegger også enkelte strukturelle faktorer. Bystyremedlem Berit Jensen Riis (FrP) sier i et bystyremøte at "Dersom Oslo kommune skulle ha sagt ja til et antall flyktninger som det faktisk ikke er realistisk at vi hadde klart å bosette, ja da er dette det samme som hadde skjedd med å akseptere et høyere antall..... Vi kan ikke ta imot flere enn de vi kan ta imot på en skikkelig måte, som vi kan gi en adekvat behandling av og ha et apparat som er tilstrekkelig nok" (Bystyremøte 11.12.08). Jøran Kallmyr fremhever i samme bystyremøte at det er viktig med et tilstrekkelig hjelpeapparat før man kan motta ytterligere flyktninger. Kallmyr viser i en annen sammenheng til utfordringer på bydelsnivå, spesielt boliger og etterslep, som en viktig årsak til byrådets forslag til vedtak for 2009 (VST 2008).

Byrådspartiene samlet

Tidligere nevnte Karoline Høibo (2004) fremhever at det er en påfallende forskjell mellom de to byrådspartiene i synet på integrering. Som fremstillingen ovenfor har vist er dette noe som også gjelder synet på bosetting av flyktninger.
Høyre fremstår som et parti som omfavner mangfoldet i Oslo. Partiet er opptatt av berikelsen det flerkulturelle Oslo byr på, i tråd med en multikulturalistisk tilnærming. Byrådslederen taler også til fordel for en slik tilnærming ved å annerkjenne behovet en gruppe har for å være samlet og ta vare på egen kultur. I det hele tatt er det relativt lite bekymring å spore for konsentrasjon av innvandrere hos Høyre. Den bekymringen som finnes er knyttet til mulige

sosiale problemer som kan oppstå, og i mindre grad at konsentrasjon er et hinder for integrering. Fokuset er her på resultatlikhet mellom grupper. Det må allikevel nevnes at Erling Lae modererte seg noe og også han fremhevet at tempo i innvandringen ikke er helt uten betydning, men dette ble igjen knyttet opp til sosiale utfordringer, og mindre direkte mot integrering. Partiet har imidlertid, i tradisjonell liberal ånd, også vektlagt fokus på individer og like muligheter noe som trekkee i retning av assimilering. Høyre er også svært opptatt av den strukturelle diskursen rundt bosetting av flyktninger, og selv om partiet i prinsippet er åpne for mottak av flere flyktninger, setter ressurser begrensninger.

Det andre partiet i byrådet, FrP, har på sin side en klart mer distinkt assimilerende tilnærming til integrering og bosetting av innvandrere. Partiet har et klart individfokus hvor tilegnelse av majoritetens verdier står sterkt. Partiet vektlegger at adapteringen må forstås som ensidig, det er innvandrere som skal tilpasses det norske samfunn, i tråd med en assimilerende tilnærming. Det blir fastslått at det er store, nesten uhåndterlige, integreringsproblemer i hovedstaden og at dette i stor grad skyldes den store andelen innvandere. I motsetning til Høyre er partiet langt mer bekymret for selve integreringseffekten av konsentrasjon av innvandrere og dette er noe som gjentas til stadighet. Spredning anses som viktig for å sikre at innvandrere integreres i det norske samfunnet. Igjen kommer en assimillerende syn på integrering frem hvor et utstrakt kulturelt felleskap anses som et nødvendig fundament for et velfungerende samfunn. Frp er opptatt av de mulige sosiale konsekvensene av konsentrasjon, men vektlegger i motsetning til Høyre langt sterkere konsekvensene dette får for kulturell tilpasning til det norske samfunnet. Samtidig viser partiet tegn til ekskludering ved at de i prinsippet ikke er villig til å ta imot flyktninger til Oslo og ønsker innvandringsstopp. Utspillet rundt mottaket av somaliere belyser dette ytterligere. Her er tanken om integrering gjennom assimilering gitt opp, da denne gruppen ses på som svært utfordrende. Ekskludering av denne gruppen gjennom å nekte de bosetting i Oslo er da eneste utvei. Således argumenterer man for å ekskludere visse grupper, de ”vanskelig-integrerbare”, fra muligheter andre har.

Det er igjen påfallende hvordan partienes argumentasjon i integreringsdiskursen forplanter seg til spørsmålet rundt bosetting av flyktninger. Igjen er det slik at partiene i stor grad tar med seg standpunkter fra førstnevnte inn i bosettingsdiskursen. Høyres holdning til innvandring og integrering viser seg i deres prinsipielt åpne standpunkt til mottak av flyktninger. Sosiale problemer er partiets hovedbekymring i både integrasjons- og

bosettingsdiskursen. Høyre er imidlertid spesielt opptatt av strukturelle faktorer, og i så måte bryter bosettingsdiskursen med integreringsdiskursen ved at førstnevnte langt på vei forstås i mer ”tekniske” termer. Høyre fremstår i det hele tatt som splittet mellom ideologi, hvor de er åpne og inkluderende, og struktur, hvor de har store bekymringer, samtidig som den ideologiske tilnærmingen har blitt noe mer restriktiv.
Hos Frp er koblingen mellom den bredere integreringsdiskursen og bosettingsdiskursen så tett at det er vanskelig å skille de to. Premissene for den smalere bosettingsdiskursen hviler på premissene for integreringsdiskursen, og partiets standpunkt i integreringsdiskursen manifisterer seg i deres standpunkt om innvandringsstopp til hovedstaden. Frp er i likhet med Høyre opptatt av strukturelle diskurser, men ikke i like stor grad, og bosettingsdiskursen forankres i sterkere grad ut ifra argumentasjonen rundt ideologi og integrering.

Vektleggingen av en strukturell diskurs må forstås ut ifra konteksten partiene befinner seg i. Begge partiene er ansvarlige og sitter i byrådet. Med dette utgangspunktet kan det tenkes at partiene som står nærmere den praktiske delen av bosettingsarbeidet får føle dette ”mer på kroppen” og derfor vektlegger dette sterkere. Som vi skal se i byrådets offisielle argumentasjon nedenfor synes strukturell argumentasjon å benyttes hyppigere jo nærmere man er den faktiske iverksettingen. Allikevel er det bemerkelsesverdig hvordan Høyre er mer opptatt av denne type diskurs enn hva Frp er, spesielt med tanke på at FrP har hatt ansvarlig byråd for saken de senere årene.

En mulig forklaring kan være at FrP føler et sterkere behov for å markere seg sterkt ideologisk i en sak som ligger under et politikkområde med stor betydning for partiet, og ikke minst, deres velgere. Narud og Valen (2007) viser hvordan FrP har opparbeidet seg et sakseierskap på innvandrings- og integreringspolitikken. De lanserer begrepet ”det betingede partimandat” for å vise hvordan partier og velgere forenes gjennom de enkelte partiers kjernesaker (ibid:21). Tanken bak begrepet er at velgerne gir partiene et politisk mandat gjennom stemmeseddelen, men at dette mandatet i stor grad er betinget av partienes kjernesaker. Partiet vil i så måte ansvarliggjøres og belønnes/straffes etter hvordan de oppfattes på sine kjerneområder. Gitt dette mandatet er det lettere å forstå hvorfor spesielt FrP, eller SV og Venstre på motsatt side, markerer seg sterkt. Partiene har sakseierskap til politikkområdet og deres eventuelle belønning hos velgerne vil være avhengig av hvordan deres innsats på dette området oppfattes og fremføres. Narud og Valen (2007:22) vektlegger

i denne sammenheng at det er partiene selv som aktivt utformer opinionen, og ikke kun følger strømninger i velgermassen.

I sin artikkel fra 2003, der han undersøker diskursen rundt asylsøkere i Storbritannia, er Paul Statham inne på noe av det samme. Stathams utgangspunkt var tesen om "racist publics", en tese som hevder at politikere kynisk spiller på en fremmedfrykt som finnes i befolkningen, og gjerne bidrar til å skape et bilde av større utfordringer og trussler enn det som er reelt. Staham (2003:174) konkluderer med at myndighetenes retorikk langt på vei danner grunnlaget for og former diskursen. Han viser til hvordan polikere i Storbrittania synes å tro på tesen om "racist-publics", og ser på velgerne som en ikke-utnyttet ressurs som kan nyttegjøres gjennom å spille på fremmedfrykt. Thränhardt (1995) viser på samme måte til hvordan partiene, gjerne på høyresiden og i kamp med sosialdemokratiske partier, spilte en aktiv rolle i å sette fremmedfrykt på agendaen i England, Frankerike og Tyskland.

Thomas Faist (1994) er på sin side opptatt av hvordan innvandrings-og integreringspolitikk svært ofte tar form som "symbol-politikk", der det er lite substansivt innhold, men hvor det spilles på følelser og kulturelle symboler. Politikerne er her kyniske aktører som tar dette opp i den offentlige diskursen og utløser opphetede debatter om kulturell bevaring og trusselen fra "de fremmede".

Det er ikke denne undersøkelsens formål å normativt avgjøre hvorvidt FrP kynisk benytter seg av symbol-politikk og fremmedfrykt i opinionen, men fremstillingen ovenfor gir en kontekst og begrunnelse for hvorfor saken synes å være så viktig for dem. Ikke minst når bosettingssaken representerer et avvik fra symbol-politikken Faist (1994) mener preger politikkområdet. Her har partiene faktisk har reel politisk innflytelse over innvadringen til kommunen. Sett i lys av tesen om det betingede partimandat gir dette ytteligere incentiv til partier med sakseierskap på området å markere seg tydelig. FrPs innflytelse på diskursen om bosetting av flyktninger diskuteres ytterligere i avsnitt 6.7.

6.5 Byrådet og kommunen

Oslo kommune har en rekke offisielle handlingsplaner der integrering av innvandrere omtales.[19] Kommunen er svært opptatt av at Oslo skal være en åpen og inkluderende by der mangfoldet er en berikelse og at alle skal delta på lik linje med like muligheter. I byrådets

[19] Se for eksempel Kommuneplan 2008

forslag til budsjett for 2005 fremhever byrådet at det flerkulturelle er en en positiv ressurs for Oslo, og at god integrering er et ansvar for kommunen og alle innbyggerne. Lignende ressonnement gjentas i budsjettforslagene for 2007, 2008 og 2009. Det argumenteres også for bruk av ulike særtiltak for å bedre integreringen av innvandrerbefolkningen. Kommunen har flere ulike programmer som retter seg mot integrering av innvandrere (deriblant OXLO og aktivitetsmeldingen (bystyremelding 1/2007)).[20] I budsjettforslaget for 2008 påpeker imidlertid byrådet at særtiltak ikke er ønskelig, og at "Innbyggere med minoritetsbakgrunn skal delta i samfunnsliv, utdanning og arbeid på lik linje med etniske nordmenn. Spesielle tiltak skal kun iverksettes for å kompensere for ulikt utgangspunkt".

Byrådet vier de senere årene mer oppmerksomhet til konsentrasjon av innvandrere i deler av byen og den uheldige virkning dette kan ha på integreringen. I kommuneplanen er kommunen opptatt av språk som den fremste integreringsfaktoren og viser til bekymring for at "...konsentrasjon i enkelte bomiljøer og skoler av barn med minoritetsbakgrunn kan ha betydning for deres tilegnelse av norskkunnskaper". Det fremheves også at "utdanning, arbeid og bolig er avgjørede for integrering" (Kommuneplan 2008). Det påpekes imidlertid at det idag ikke finnes etniske gettoer i Oslo, men at ulike grupper lever side om side. I budsjettforslaget for 2007 påpeker byrådet at "Det er viktig å søke et mangfold i hele byen og det vektlegges derfor at bosetting av nye flyktninger skjer i samtlige bydeler relatert til folketall". I budsjettforslagene for 2008 og 2009 gjentas det samme poenget, men her understrekes det i tillegg at "Integrering av ulike minoriteter fortsatt er en betydelig utfordring for Oslo". Bekymringen for utfordrende integrering gjentas også i et notat fra byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester hvor det heter seg at årsaken til avstanden mellom byrådets forslag og IMDis anmodning har sammenheng med at bosettings- og integreringsarbeidet er utfordrende og omfattende arbeid (VST 2008).

Kommunen og byrådet vektlegger ved flere anledninger viktigheten av bolig for integreringsarbeidet. Det skrives at "skal integrering finne sted er arbeid og bolig avgjørende elementer i integreringsprosessen" (Byrådets forslag til budsjett 2008). Å finne gode boliger til flyktninger blir sett på som et fundament for trygghet og videre integrering (Byrådets forslag til budsjett 2009). Samme argumenter dukker også opp i kommuneplanen.

[20] Oslo Extra Large (OXLO), kommunens tiltak for mangfold og mot diskriminering, rasisme og fordommer. Aktivitetsmeldingen er kommunens strategi for å få blant annet flere innvandrere sysselsatt og aktivisert.

I forhold til bosetting av flyktninger spesifikt er byrådet svært opptatt av strukturelle faktorer. Bydelenes utfordringer knyttet til spesielt boligfremskaffelse og etterslep fra tidligere år blir vektlagt som grunnlag for byrådets forslag til vedtak. Vektlegging av strukturelle faktorer har holdt seg jevn over årene, og de er i stor grad de samme faktorer som blir satt frem.

Byrådets vektlegging av strukturelle faktorer i bosettingssaken bekreftes også av andre aktører. Opposisjonspartiene opplever at byrådet i stor grad benytter strukturell argumentasjon i sine redegjørelser, det samme oppleves av støttepartiene. Informanten i IMDi opplever også at Oslo kommune for det meste bruker strukturell argumentasjon overfor dem, men påpeker også at det i det siste har blitt større vektlegging på *hvem* som kommer, spesielt knyttet til etnisitet. Denne oppfatningen ble, som vi så i delen om FrP, fremført av daværende byråd for velferd og sosiale tjenester Jøran Kallmyr og ønsket om lett-integrerbare flyktninger nevnes også eksplisitt i et notat fra Kallmyr og byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester (VST 2008).

Hvordan kan så byrådets og kommunens argumentasjon i integrerings- og bosettingsdiskursen forstås? Når det gjelder integrering generelt er kommunen svært opptatt av mangfoldet, styrken i det flerkulturelle og gjensidig ansvar, i god multikulturell tradisjon. Byrådet og kommunen vektlegger også integrasjonsprosessen som to-sidig der alle innbyggere må delta. Kommunen har en rekke tiltak og planer som legger til grunn en eksplisitt gruppetenkning og de benytter seg av ulike særtiltak overfor innvandrerbefolkningen. På den andre siden er det uttalte målet å gi like muligheter, og fokuset er i flere tilfeller også på det individuelle, og i så måte trekker dette mer mot en assimilerende tilnærming til integrering. Byrådet moderer også sitt syn på særtiltak noe, da de vektlegger at dette kun skal benyttes som virkemiddel til å gi likt utgangspunkt. Denne ”nye” oppfatningen om bruk av særtiltak er mindre opptatt av resultatlikhet og mer opptatt av et assimilerende syn om like muligheter til alle individer.

Spesielt interessant er byrådets nyere fokus på spredning av innvandrere og flyktninger. Dette fokuset synliggjøres i kommunens organisering av bosettingsarbeidet, hvor hver bydel får tildelt en kvote etter folketall. Begrunnelsen er å unngå økt konsentrasjon av innvandrere innenfor spesielle områder, noe som omtales som en utfordring for integrering, spesielt i forhold til språk. Et slikt standpunkt kan fremstå som assimilerende. Dette standpunktet

springer ut fra et syn hvor integreringen skal bestå i absorbering av majoritetskulturen og myndighetene skal legge til rette for dette, i dette tilfellet gjennom spredt bosetting. I så måte representerer ”ghettofisering” et problem, noe som står i veien for integrering og tilegnelse av majoritetssamfunnets verdier og holdninger. Det må imidlertid nevnes at byrådet i første rekke knytter spredning til språkopplæring og generell integrering, dog uten å nevne hvilke elementer som hører hjemme under integrering. Byrådet og kommunen har også i den senere tid hyppigere nevnt integrering som en stor utfordring, noe som var mindre fremtredende tidligere.

Byrådet og kommunen knytter i stor grad sammen argumentasjonen om integrering og bosetting. Flere steder knyttes disse sammen og bolig oppfattes som en av de viktigste faktorene i integreringsprosessen. Det er således vanskelig å skille byrådets diskurs rundt integrering fra bosetting. Vektlegging av spredning er også et moment som knytter de to diskursene sammen, og som nevnt, manifisterer dette seg i fordelingskriteriet for bydelenes kvote. Ved siden av dette er byrådets bosettingsdiskurs i det hele tatt svært strukturell og teknisk.

Som nevnt i delen om byrådspartiene vil det ikke være unaturlig at de som står den praktiske iverksettingen nærmest også vektlegger faktorer herfra sterkest. Dette er i aller høyeste grad tilfellet med byrådet og kommunen. I så måte er byrådets bosettingsdiskurs to-delt. Den ene delen knytter bosetting til den bredere integreringsdiskursen, mens den andre delen av diskursen er langt mer administrativ og strukturell og knytter bosetting til tekniske faktorer på spesielt bydelsnivå.

6.6 Tegn i tiden

Hvordan, hvis i det hele tatt, har argumentasjonen og standpunktene hos aktørene endret seg, og i så fall i hvilken retning? Og videre, ser man tegn til at noen aktører spiller enn større rolle enn andre i utviklingen av diskursen? Punktene nedenfor tar for seg endringer og premissgivere i diskursen.

6.6.1 Endringer i diskursen

Opposisjonspartiene har i liten grad endret sin argumentasjon. Begge partiene har i hele tidsperioden for undersøkelsen argumentert for å møte statens anmodning, og sågar fremmet en rekke forslag om dette, imidlertid uten hell. Substansen i partienes argumentasjon har lenge vært den den samme, og man har stadig lagt seg på en solidaritetsdiskurs hvor solidaritet med flyktninger globalt, og de som venter lenge på mottak rundt om i landet har vært essensen. En liten endring kan ses i vektleggingen av solidaritet med statens flyktningepolitikk. Denne delen ble ikke nevnt tidligere, men er et av hovedargumenetene til bystyremedlemmer i både SV og AP de senere år. Dette kan som nevnt ovenfor være relatert til de to partienes tilhørighet i den nasjonale rød-grønne regeringen.

Støttepartiene har heller ikke endret sin argumentasjon i særlig grad. Det skal riktignok bemerkes at partiene tildligere har vært relativt lite synlig i diskursen rundt bosetting av flyktninger, men argumentasjonen er heller ikke endret særlig senere år. Partiene vektlegger fortsatt åpenhet ovenfor flyktningebosetting, og spesielt Venstre markerer seg sterkt som et parti som ønsker å motta flere flyktninger enn dagens antall.

Endringene er noe større for byrådspartiet Høyre. I 2007 ble Høyre beskyldt av APs bystyrekandidat Knut Roger Andreasen for å ”rappe FrPs klær” (Dagsavisen 2007). Bakgrunnen var et utspill fra ordførerkandidat Fabian Stang og byrådsleder Erling Lae noen dager tidligere om innvandringsstopp til Oslo og som de begrunnet med at innvandrere i Oslo måtte integreres før man kunne snakke om å ta inn nye. Det skal imidlertid nevnes at byrådslederen mente seg feilsitert og senere presiserte at ”innvandringsstopp står ikke på ønskelisten til hverken byrådet eller Oslo Høyre”, selv om han allikevel medgikk at den store innvandringen til Oslo skapte problemer (Aftenposten 2007b). Dette står i noe kontrast til hva byrådslederen og andre Høyre politikere har uttalt tidligere. Lae knytter sine bekymringer i første rekke til strukturelle faktorer som kapasiteten i tjenestetilbudet og til mulige sosiale problemer, og nevner i liten grad integreringsproblemer som direkte årsak til sin bekymring. Laes partikollega, Bård Folke Fredriksen (H), nevner på sin side beymring over stor eksisterende innvandrerbefolkning som må integreres før mange nye kan mottas. Ivar Johansen (SV) fortalte i samtale at han mente Høyre lenge hadde ønsket færre flyktninger enn hva staten anmodet. I samtale påpekte også Trond Jensrud (AP) at han oppfatter Høyre som noe restriktive i forhold til bosetting av flytkinger, men la til at dette

”ikke er så voldsomt”. Begge opplevde allikevel at Høyre i første rekke begrunnet dette ut ifra den strukturelle situasjonen, heller enn ideologisk overbevisning.
Det andre byrådspartiet, FrP, har i liten grad endret sin argumentasjon og vektlegger fortsatt innvandringsstopp og spredning grunnet de store integreringsutfodringene byen står ovenfor.

Ved siden av en beskjeden endring hos Høyre har endringen i diskursen i første rekke kommet fra byrådet. Som nevnt har byrådet langt på vei lagt seg på en strukturell diskurs i bosettingssaken, men de senere årene har det vært tegn til at byrådet i sterkere grad har trukket integrering, og bekymring rundt dette, inn i diskursen. Spesielt ser man en tendens til at byrådet er blitt mer opptatt av spredning av flyktninger og negative integreringseffekter av konsentrasjon av innvandrere. I de senere år trekkes det også klarere frem hvor store og negative integreringsutfordringer kommunen står ovenfor, noe som i langt mindre grad ble trukket frem tidligere. Integreringsutfordringer og spredning nevnes eksplisitt i byrådets forslag til budsjett 2007, 2008 og 2009 under byrådets redegjørelse for forslag til antall bosatte flyktninger, og er også nevnt tydelig i Kommuneplan 2008 og fra byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester (VST 2008). Dette nevnes imidlertid ikke med ett ord i tilsvarende deler av tidligere budsjettforslag.[21]
Høibo (2004:75) viser til hvordan byrådsleder Erling Lae i 2004 gav uttrykk for at en viss spredning tidligere hadde vært en kommunal målsetting, men ikke lenger var like viktig. Høibo (2004:73) påpeker at Oslo kommune i 2004 faktisk avvek fra statens daværende målsetting om spredning, og heller vektla individuelle preferanser og så på tetthet av enkelte nasjonaliteter som relativt uproblematisk. Snarere mente de at resultatene av spredning kunne by på større problemer, ved å frata innvandrere og flyktninger sosiale nettverk (ibid). Det ser imidlertid ut til at tanken om spredning i bosettingen av flytkninger har kommet tilbake til byrådet de senere årene. Denne bekymringen rundt spredning er knyttet til integrering gjennom assimilering, der grunntanken er at integrering og tilpasning til majoriteten blir utfordret av ”ghettotendenser”. I så måte har byrådets diskurs endret seg i en mer assimilerende retning, og integreringsideologiske argumenter har fått større plass i deres ellers strukturelt ladede argumentasjon. Opposisjonspartiene bekrefter langt på vei en slik utvikling. Ivar Johansen (SV) opplever at byrådets argumentasjon har blitt mer ideologisk og at ideologi ligger til grunn, selv om argumenetene ofte er strukturelle. Trond Jensrud (AP)

[21] Se byrådets forslag til budsjett for 2004; 2005

fortalte på spørsmål om hvordan han opplevde byrådets argumentasjon at ”Det går mye på at Oslo klarer ikke integrering. Oslo har så store integreringsproblemer at det ikke går an å motta flere. Strukturelle faktorer som brukes mest offisielt, men spesielt FrP har en ekkel ideologisk undertone”. Olaf Thommessen (V) sier i intervju at ”Det er i stor grad strukturelle faktorer som blir vektlagt i byrådets argumentasjon, men det er klart det ligger en del ideologi i bunn her, spesielt vil jeg tro dette gjelder for FrP. Grunnlaget er ideologi i denne saken, uten tvil”.

6.6.2 Diskursens premissgivere: Et FrP-kupp?

Med endringen i byrådets diskurs som bakgrunn er det vanskelig å komme unna et moment, FrPs inntreden i byrådet i 2003. Det er klare linjer å spore mellom endringen i byrådets diskurs og FrPs argumentasjon i integrerings- og bosettingssaken. Det er i så fall interesant å spørre om i hvilken grad det er slik at FrP legger premissene for bosettingsdiskursen og spesielt byrådets argumentasjon.

Det er påfallende hvordan FrP og Høyre, i alle fall tidligere, har avveket i synet på integrering og bosetting av flyktninger. Der FrP har anbefalt innvadringsstopp ønsker Høyre mer åpne grenser. Der FrP frykter ”ghettofisering” mener Høyre at dette ikke er problematisk, tvert imot, så lenge det ikke følger sosiale skillelinjer. Maktforholdene innad i byrådet i bosettingssaken har vært et diskusjonstema i bystyret ved en rekke anledninger.

I 2006 ble Høyre i bystyret beskyldt av SVs representant Akhtar Chaudry for å legge seg flat for FrP ved å ikke gå inn for å motta statens anmodning for 2007. Chaudry sa ”Jeg ville tro at H er enig i disse argumentene.[22] Jeg forstår at det er det som er Hs utgangspunkt på dette saksfeltet, og da er mitt spørsmål til H: Hvorfor sier H nei til dette? Er det simpelthen fordi det er F som styrer også dette politikkfeltet, eller er det slik at H har endret sitt ståsted på dette feltet?” (Bystyremøte 13.12.06). Det ligger en klar oppfatning hos bystyremedlemmet fra SV at Høyre bryter med sine egne argumenter for flyktningebosetting for å tekkes FrP. I intervju med Ivar Johansen (SV) gav han uttrykk for at han mente FrP spiller en viktig rolle og har stor innflytelse, og at dette gjør Høyre mindre villige og fleksible enn de ville vært med Venstre og KrF.

[22] Representanten hadde akkuratt argumentert for å møte statens anmodning på basis av solidaritet med flyktninger og mulig økonomisk gevinst for kommunen.

Også det andre opposisjonspartiet, AP, har kommet med utspill hvor man insinuerer at Høyre har gitt fra seg iniativet til FrP. Trond Jensrud (AP) sier i et bystyremøte at ”Jeg oppfatter at her har noen i byrådet fått gjennomslag for at det ikke er lurt å ta imot så mange flyktninger til Oslo, ikke bosette så mange og at dette er en klar seier til et av byrådspartiene. Det synes jeg er trist. Jeg synes det er særlig trist på Hs vegne” (Bystyremøte 11.12.08). I samtale opplyste Jensrud at han mente FrP nok langt på vei la tøyler på Høyre. ”Høyre lar seg nok tildels overkjøre på dette spørsmålet og FrP har satt på bremsen”. Videre understreker han at det jo ikke er slik at FrP styrer alene, og at forslagene ville vært annerledes uten Høyre, men at bosetting av flyktninger er en sak som er langt viktigere for FrP enn Høyre. ”FrP har nok litt sakseierskap til denne saken innad i byrådet, og Høyre bryr seg nok ikke like mye med å få sitt syn igjennom akkuratt i denne saken”.

De to støttepartiene er ikke like klare i sine synspunkter, men antyder begge i intervju med forfatteren at FrP til dels er den ledende parten i utformingen av byrådets diskurs og standpunkter. Aud Kvalbein (KrF) mener det er vanskelig å si hvorvidt FrP har kuppet saken innad i byrådet, men legger til at ”man ser visse nyanser, og FrP skiller seg nok litt ut her”. Olaf Thommessen (V) sier også at det ikke nødvedigvis er slik at FrP har ”kuppet” saken, og at Høyre, FrP og Venstre alle er aktive, men legger til at ”det er ikke til å legge skjul på at jeg og Erling Lae er mye nærmere i denne saken enn hva vi er i forhold til mange i FrP. Jeg tror definitivt H har noe å si her. Men er nok de (FrP) som i allfall ideologisk er klarest motstander og mest restriktive”.

Hva opposisjonspartiene og støttepartiene mener om styrkeforholdet innad i byrådet er en ting, en annen ting er om en slik balanse i styrkeforholdet eventuelt har gjort utslag i byrådets diskurs. Som vi så ovenfor er det vanskelig å ikke se likhetstrekk mellom endringen og ”ideologiseringen” av byrådets argumentasjon og FrPs. Dette knytter seg spesielt til byrådets vektlegging av spredning som lenge har vært et viktig FrP standpunkt, og vært stort sett fraværende i Høyre. Et annet moment er byrådets nyere vektlegging av de store eksisterende integreringsutfordringene som Oslo står ovenfor. Dette blir brukt som et av flere argumenter for å ikke møte statens anmodning, og er et argument som danner basis for FrPs forslag om innvandringsstopp. Riktignok har et slikt argument blitt knyttet til Høyre (jfr APs beskyldninger ovenfor), men ble dementert av flere Høyre politikere i etterkant. Et tredje moment er FrPs argument, fremført av spesielt Jøran Kallmyr, om ønske om lett-integrerbare flyktninger til Oslo. Dette ønsket var noe IMDi hadde opplevd i økende grad fra

byrådet og som også ble fremført på byrådets vegne i et notat fra byrådavdelingen for velferd og sosiale tjenester (VST 2008), riktignok undertegnet samme Kallmyr.

6.7 Den politiske diskursen og kommunens handlingsvilje

De politiske dragkampene og den medfølgende diskursen rundt bosetting av flyktninger kan bidra til å belyse kommunens handlingsvilje. Partienes argumentasjon rundt bosetting av flyktninger har i sterk grad vært koblet til deres argumentasjon i den bredere integreringsdiskursen, med det unntak at premissene i bosettingsdiskursen til tider preges av mer strukturell argumentasjon. I denne sammenheng er det relevant å trekke frem Rochefort & Cobbs (1993) tese om at ”problemdefinition is a policyexpression”. Partiene har diagnostisert bosettingssaken ulikt, og hvilke løsninger som er ønskelig vil bære preg av dette. FrP definerer bosettingssaken først og fremst som et integrerings- og assimileringsproblem, der løsningen blir ekskludering. I den grad Høyre definerer saken som et problem er dette som strukturell og sosial utfordring, med vekt på et mål om en mer multikulturalistisk ide om resultatlikhet, og løsningen blir åpenhet såfremst ikke strukturelle utfordringer blir for preserende. SV og Venstre definerer flyktninger mer som en ressurs, kulturelt og økonomisk, og løsningen blir åpnere adgang. Det samme er delvis tilfellet med AP og KrF. At løsingen på et problem betinges av oppfatningen av det gjenspeiles i opposisjonen og byrådspartienes/byrådets ulike tilnærming til bosetting. Der opposisjonen mener at det å ikke møte statens anmodning gir lang tid i mottak for flyktningen, mener de ansvarlige det stikk motsatte, å møte statens anmodning under dagens forutsetninger vil gjøre at flyktningene er bundet til Oslo og vil måtte vente lenger i mottak enn nødvendig.

For opposisjonspartiene blir spørsmålet om handlingsvilje hypotetisk da de ikke sitter med makt over vedtakene som fattes. Støttepartiene er også utenfor byrådet, men øver innflytelse gjennom sin budsjettstøtte til byrådet. Imidlertid har vi sett at denne støtten gjelder generelt, og at å endre dette i en enkeltsak nok kan være politisk utfordrende.

Byrådet og byrådspartiene er de som sitter med den reele makten i denne saken og spørsmålet om handlingsvilje er i så måte knyttet til disse partiene. Igjen er det interessant å spørre seg hvorvidt FrPs inntreden har påvirket byrådets handlingsvilje. Brandtzæg m.fl (2006) undersøkte faktorer som kan bidra til å forklare kommuners mottak og bosetting av flyktninger, og fant en signifikant negativ sammenheng mellom antall mottatte og antall FrP-

representanter i kommunestyrene. Et liknende funn ble gjort av Steen (2008). Det er ikke utenkelig at dette også gjelder for Oslo. Det er naturlig nok vanskelig å fastslå i hvilken grad FrP er toneangivende for byrådets handlingsvilje, men enkelte trekk kan fremheves.

Som fremstillingen har vist kan det virke som om FrP har fått gjennomslag for mye av sin argumenatsjon på området, noe som synliggjøres i endringen i byrådets diskurs. Det er også naturlig å anta at et parti som aktivt går inn for innvandringsstopp vil argumentere for en restriktiv linje, noe vi også har sett er tilfellet. Som diskutert ovenfor er innvandring- og integreringspolitikken er et svært viktig område for FrP, også i Oslo, og at de i strekere grad enn sin byrådskollega er opptatt av denne saken. Man kan således forvente et internt sakseierskap i byrådet, i tillegg til sakseierskap i opinionen. Partiet har i tillegg hatt ansvarlig byråd for saken gjennom hele perioden noe som kan tenkes å forsterke et internt sakseierskap.

Innledningsvis ble det vist til hvordan kommuner med høy innvandrerandel oftere fatter mer restriktive bosettingsvedtak enn andre kommuner. En av grunnene ble antatt å være at ny innvandring til disse kommunene kunne forsterke oppfatninger om kulturelle trusler, og således påvirke handlingsviljen (Steen 2008). Fremstillingen ovenfor bærer preg av en slik antakelse, og utviklingen kan synes å ha gått i en slik retning. Spesielt FrP problematiserer bosettingssaken som en kulturell trussel, der assimilering eller ekskludering blir løsningen. De andre partiene er mer forsiktige, men endringer er synlige hos spesielt Høyre og KrF.

FrP sitter imidlertid ikke alene i byråd og i byrådets argumenatsjon finner man riktignok igjen mange typiske Høyre-bekymringer som spesielt bolig og sekundærflytting. Man kan allikevel spørre seg om hvorvidt Høyre har latt FrP få større innflytelse på saksområdet. Opposisjonen synes klart å være av denne oppfatning og det mangler ikke på utsagn om FrP-dominans.
Ved et førsteinntrykk styrker imidlertid ikke tallenes tale en slik hypotese. Tallene viser at kommunen møtte statens anmodning de tre første årene med FrP i byråd, noe som strider imot tesen om at FrP har fått innflytelse på saksområdet. Imidlertid viser Høibo (2004) til at ved FrPs inntreden i byrådet i 2003 godtok partiet det eksisterende byrådets plattform, hvor måltallet for antallet bosatte flyktninger hadde blitt økt. Det kan derfor tenkes at FrPs innflytelse ikke var like synlig de første årene i byråd, men at denne innflytelsen har økt med årene. Dette sammenfaller også tidsmessig med endringen i byrådets offisielle

argumentasjon og de faktiske tallene for vedtakene. Et annet tenkelig moment kunne vært at FrP ved lokalvalget i 2007 hadde styrket seg i forhold til Høyre og at maktbalansen ble forskjøvet. Dette var imidlertid ikke tilfellet, FrP ble svekket med en representant, mens Høyre økte det tilsvarende.

En tredje infallsvinkel er at også Høyre selv har blitt mer negative til å bosette flyktninger, der de tidligere har stilt seg prinsipielt åpne. I punktene ovenfor så vi at det er visse tegn på at Høyre muligens har beveget seg noe i retning av FrP, men det må understrekes at avstanden fortsatt synes å være stor på et ideologiske plan. Høyre utmerker seg imidlertid på et punkt, de er det partiet som klarest vektlegger strukturelle faktorer i sin argumentasjon, noe byrådet også følger opp om. I så måte behøver ikke byrådets handlingsvilje å tilskrives kun at FrP har ”kuppet” saksområde, men like mye Høyres bekymring for strukturelle forhold. Høyre kan i så måte være ansvarlig for en restriktiv linje, uten at de nødvendigvis har endret sin ideologiske oppfatning i særlig grad, eller gitt etter for FrP.

7. Bydelene

7.1 Innledning

Bydelene spiller en sentral rolle i bosettingsprosessen i Oslo kommune. I dette kapitellet presenteres tre ulike bydeler som alle representerer bredden i bydelenes arbeid. Kapitellet starter med en generell gjennomgang av bydelens rolle i bosettingsprosessen, før det gås nærmere inn på hver enkelt. Deretter foretas det en sammenligning mellom de tre. Avslutningsvis blir den analytiske modellens forventning om en nedenfra-opp effekt på bydelsnivå undersøkt. Hvorvidt er det slik at strukturelle faktorer på bydelsnivå legger føringer på kommunens handlingsvilje, hvilke faktorer er i såfall viktige, og kan man se tegn på en læringsprosess slik nedenfra-opp tilnærmingen forutsier?

7.2 Bydelenes rolle ved bosetting av flyktninger[23]

Alle bydeler må forholde seg til at Oslo kommune hvert år politisk vedtar antallet flyktninger de ønsker å bosette etter anmodning fra IMDi. Dette antallet fordeles så av kommunen kvotevis til bydelene. I utdelingen av kvoter er det kun *ett* kriterium som vektlegges, befolkningstall i bydelene. Kommunen forsøker etter beste evne å fordele flyktningene proporsjonalt med bydelenes innbyggertall. Denne fordelingen henger sammen med byrådets ønske om spredning av innvandrerbefolkningen (se kapitell 6).
Denne kvoten er noe bydelene i liten grad har innflytelse over. Det hører til sjeldenhetene at antallet er oppe til avveining og fordelingen av antall flyktninger har i stor grad preg av en ovenfra-ned tilnærming.
Bydelene er rimelig fastlåst i forhold til *hvor mange*, men ikke i nødvendigvis i forhold til *hvem* de bosetter. Etter kvoten er fastsatt fremsetter IMDi forespørsler til bydelene om flyktninger som skal bosettes. Disse vil variere ut ifra etnisitet og familier/enslige. Bydelene kan fritt takke nei til disse forespørselene hvis de mener de ikke har boligtype, kapasitet til flyktningen(e) på tidspunktet for forespørselen eller ikke er av den type flyktninger bydelen eventuelt ønsker. Faktorer utenfor bydelene og IMDis kontroll påvirker imidlertid hvilke flyktningetyper det blir anmodet om. I år hvor det sitter svært mange enslige på mottak vil

[23] Fremstillingen bygger i hovedsak på informasjon fra intervjuer med IMDi og ansatte i de respektive bydelene.

det naturligvis komme flere forespørsler om enslige og visa versa.
Selv om bydelene står fritt til å avslå IMDis løpende forespørsler er dette noe man gjør med forsiktighet og helst med en god grunn. IMDi forsøker også å være fleksible i forhold til hvilke flyktningetyper de forespør de ulike bydelene om og på hvilket tidspunkt, med grunnlag i det de vet om boligtilgang og ressurser i de ulike bydelene. Samtidig forsøker IMDi å plassere flyktninger med eksisterende nettverk i en bestemt bydel så langt det lar seg gjøre. Det hender også at bydelene selv tar kontakt med IMDi for å opplyse at de har ledig kapasitet og kan ta imot flyktninger, selv om ingen formell forespørsel fra IMDi har kommet.

Når det gjelder organiseringen av bosettingsarbeidet i hver bydel er det lagt opp til relativt stor autonomi. I enkelte bydeler er det sosialtjenesten som bosetter, andre steder benytter man introduksjonsprogrammet, andre igjen bruker bydelens bosettingstjeneste som er ekspert på boligfremskaffelser, mens enkelte har helt egne avdelinger for flyktninger. Det er allikevel sosialtjenesten som står for finansieringen. Som kjent mottar kommunen sentralt et integreringstilskudd for hver flyktning bosatt og dette kreves inn av Helse- og velferdsetaten (HEV). Bydelene registrer kun de flyktningene de bosetter og deretter er det opp til HEV å innkreve dette. Dette fordeles videre til sosialtjenesten i hver bydel. Det er *ikke* slik at hele tilskuddet tilfaller bydelene, kun deler av det. Det er deretter opp til sosialtjenesten å fordele dette videre til den avdelingen som arbeider med bosettingen. Avdelingen som har det praktiske ansvaret forholde seg til budsjetter gitt av sosialtjenesten.

Autonomien i organiseringen av bosettingsarbeidet reflekterer også en relativ mangel på planer, strategier og målsettinger fra kommunen. Det finnes få offisielle planer for hvordan bosettingsarbeidet skal gjennomføres eller organiseres. Riktignok finnes det flere kommunale kvalitetshåndbøker som tar for seg et stort antall temaer, deriblant bosetting av flyktninger, og beskriver hvordan dette arbeidet burdte foregå. Disse benyttes derimot ikke i utstrakt grad.

Ifølge informanten i IMDi blir bydelenes bosettingsarbeid fulgt opp gjennom månedlig rapportering. IMDi har kontakt med bydelene månedlig (her må det nevnes at informanter fra bydelene opplyser om at rapporteringen ikke foregår like jevnlig) og rapporterer videre til byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester (VST). Det er IMDi som arbeider tettest med bydelene, selv om det også rapporteres forløpende til VST og HEV. HEV er ansvarlig

for driften av det elektroniske saksbehandlerverktøyet som benyttes i forbindelse med bosettingsarbeidet. De mottar, i likhet med IMDi og VST, beskjed hver gang bydelene registrerer nye bosatte. VST er det ansvarlige kommunale organet for bosettingsarbeidet og er kontaktpunkt for bydelene i bosettingsarbeidet. VST henvender seg også i enkelte tilfeller direkte til bydelene. Dette gjelder særlig hvis man oppdager uregelmessigheter og gjerne i forbindelse med at kvoter ligger an til å ikke oppnås. I slike tilfeller vil bydelene kunne motta ”bekymringsmeldinger” fra VST. Informanten i IMDi forteller at VST i hovedsak opptatt av totalt antall bosatte og hvorvidt dette stemmer overens med antall vedtatte, og mindre opptatt av kvoten i den enkelte bydel. Bydelene derimot er naturligvis svært opptatt av sine egne kvotetall. Dette har også et økonomisk aspekt da bydelene får tilført midler per bosatte og lavere antall bosatte enn planlagt kan gi budsjettutfordringer.

Det er forøvrig slik at bydeler som ikke klarer kvoten sin må ta med disse til neste år. Dette etterslepet vil komme i tillegg til neste års kvote. Informanten i IMDi var på sin side opptatt av å understreke at en mangel på oppnåelse av kvoten ikke nødvendigvis skyldtes mangel på velvilje i den enkelte bydel, men heller utfordringer knyttet til ressursbruk.

Samarbeid mellom bydelene er ikke spesielt utstrakt og det foregår lite felles arbeid rundt bosetting av flyktninger. Hvis en bydel ikke har mulighet til å bosette tar man dette med til neste år, eller flyktningen(e) går ut av kvoten. Det er ikke aktuelt å bosette en flyktning i en annen bydel, da denne vil bli tatt ut av kvoten og overført til den faktiske bosettelsesbydelen. Den opprinnelige bosettelsesbydelen vil også tape økonomisk på dette da den mister tilskuddsmidler.

Når det gjelder flyktninger som kommer utenom anmodningsprosessen, i første rekke sekundær- eller privatflyttede, så varierer det noe fra bydel til bydel hvordan disse følges opp. Flere bydeler lar bevisst være å inkludere sekundærflyttede i bosettingsarbeidet og i introduksjonsprogrammet. Personer som har fått tilbud om introduksjonsprogram kan miste denne retten når de flytter fra en kommune til en annen. Det er derfor frivillig for bydelene hvorvidt de allikevel ønsker å tilby dette, noe en del av de ikke gjør. Felles for de som har valgt å ikke inkludere sekundær- og privatflyttede i bosettingsarbeidet er en oppfattelse om at dette legger beslag på systemressurser som ofte ikke er tilgjegelige. Samtidig teller ikke disse med i kvoten som bydelene har fått tildelt.

7.3 Bydel Stovner

Bydel Stovner ligger nord-øst i Oslo og innerst i Groruddalen. Bydelen har i underkant av 30.000 innbyggere og befolkningen er sammensatt av personer med opprinnelse i svært mange forskjellige land. Godt over hver tredje innbygger i bydelen har innvandrerbakgrunn.

Tabell 7.1 Bosatte flyktninger i Bydel Stovner 2006-2009

År	2005	2006	2007	2008	2009
Kvote	23	19	13	13	16
Kvote oppfylt Ja/Nei	*	Nei	Ja	Ja	

*Mangler data

Tabell 7.1 viser at bydelen har oppfylt sin kvote de senere årene, med unntak av 2006. I samtale med de ansatte ble det gitt utrykk for at 2006 var et unntaksår og at det i stor grad var mangel på ressurser i form av personale som førte til at kvoten ikke ble oppnådd dette året.

Organisering av bosettingsarbeidet

I bydel Stovner organiseres bosettingsarbeidet i all hovedsak gjennom introduksjonsprogrammet. Arbeidet med introduksjonsprogrammet faller inn under sosialtjenesten og det er de ansatte som jobber med dette programmet som også jobber med bosettingen av flyktninger. Man har valgt å ikke benytte egne bosettingskonsulenter eller flyktningeavdelinger. Det skal imidlertid nevnes at bydelen nylig har ansatt en boligfremskaffer som skal bistå med å finne boliger til blant andre flyktninger. Boligfremskafferen arbeider med sosialtjenesten som helhet og bistår også introduksjonsprogrammet. Før innføringen av lovpålagt introduksjonsprogram i 2004 var det sosialtjenesten selv som var ansvarlig for bosetting av flyktninger i bydelen.

Når det gjelder bydelens autonomi i forhold til organiseringen av arbeidet var alle informantene samstemte om at dette var noe bydelen i stor grad kunne utforme selv og at det lå få føringer sentralt på hvordan dette skulle gjennomføres. På spørsmål om det finnes klare planer eller strategier utformet av kommunen eller statlige organer som bydelen må forholde seg til i bosettingsarbeidet var svaret nei. Dette eksisterte i liten grad, og de var relativt fritt overlatt til seg selv. ”Det viktigste er at kvoten oppfylles og det er ikke noen spesiell form

for detaljstyring ovenfra som forteller deg hvordan dette skal gjøres. Alt i alt står vi veldig fritt til selv å disponere arbeidet" (Intervju med ansatt i bydel Stovner).

Boliger og bosetting

I forhold til tilgang på kommunale boliger ligger bydelen litt over middels sett opp mot resten av kommunen. Imidlertid er en rekke av disse bolignene forbeholdt omsorg/eldre og er i så måte ikke disponible til bosetting av flyktninger. Utover den kommunale boligmassen er det mest tilgang på familieboliger, og noe mindre på små boliger for enslige.

Bydelen opplyser om at de i all hovedsak bosetter familier, selv om de også bosetter noen enslige. Dette henger sammen med hva slags boliger som er tilgjengelige i bydelen og som nevnt finnes flest familieboliger. Hos informantene var det en oppfatning om at bosetting av familier opplevdes som enklere og mindre ressurskrevende enn bosetting av enslige. Bakgrunnen for dette er at man med familier bosetter langt flere om gangen og gjerne med flere barn. Det er også færre å følge opp og færre som skal gjennom introduksjonsprogrammet.

Utfordringer

På spørsmål om hva de mente var de største utfordringene knyttet til bosettingsarbeidet var informantene unisont enige om at dette var knyttet til boligfremskaffelse og ressurser, i første rekke i form av personale.

På tross av at bydelen er relativt rikelig utstyrt med kommunale boliger mente informantene at det med fordel kunne vært flere. "Det kunne med fordel vært lettere å få tilgang på kommunale boliger. Slik situasjonen er idag må vi i stor grad ut på det private markedet for å finne nok boliger". Informantene var også opptatt av at det å finne boliger på det private markedet krever veldig mye ressurser av de ansatte. "Det er ofte slik at det er svært ressurskrevende å skaffe boliger privat. Først må man finne frem til egnede boligtyper, noe som ikke alltid er lett, samtidig som en del private boligeiere er skeptiske til å leie ut boliger til flyktninger. Dette henger nok i første rekke sammen med dårlig språkkunnskap hos flyktningene. Dette gjør igjen kommunikasjon mellom flyktningen og utleier vanskelig og bydelen må da opptre som mellommann mellom disse partene". Dette er tid- og ressurskrevende og man har få muligheter til å avsette en person som kun skal drive med dette. Som nevnt har imidlertid bydelen nylig ansatt en ny boligfremskaffer noe man håper

skal kunne lette situasjonen for de andre ansatte.
Den andre faktoren som ble vektlagt som en utfordring var personalressurser. Avdelingen har relativt få ansatte og disse skal dekke over et bredt område og det kan derfor tidvis oppleves som en utfordring å få denne kabalen til å gå opp.

I forhold til bosetting som forekommer utenom anmodningsprosessen, spesielt sekundærflyttede, blir disse i liten grad inkludert i bosettingsarbeidet. I bydelen lar man på generelt grunnlag være å inkludere disse og dette av flere grunner ifølge informantene. Som de sier: ”Det er mange som ikke gjør det (bosetter sekundærflyttede) fordi de binder opp ressurser som ellers kunne vært brukt til de som kommer gjennom forespørsler fra IMDi. En annen ting med å registrere og bosette sekundærflyttede er at de ofte vil ha rett på introduksjonsprogram. Vi mener dette blir litt feil og bryter med et av prinsippene i introduksjonsprogrammet, nemlig at flyktningen skal ha samme bosted og kunne slå røtter i løpet av den tiden de tar programmet”. På spørsmål om ikke den ekstra inntekten (det resterende integreringstilskuddet vil påfalle den nye bosettingskommunen/bydelen) ikke gjør det økonomisk attraktivt å bosette disse, svarte informanten at det i første rekke er viktigst å ta hensyn til introduksjonsprogrammet og prinsippet dette bygger på, og at det dessuten trengs en del arbeid for å innkreve dette tilskuddet.

Økonomi

Integreringstilskuddet kommer til sosialtjenesten som helhet og fordeles videre til de ansvarlige avdelinger. I bydel Stovner kommer ikke integreringstilskuddet direkte til den ansvarlige avdelingen, men indirekte gjennom budsjettmidler fra sosialtjenesten. På spørsmål om de ansatte mente integreringstilskuddet og økonomien generelt var adekvat svarte de at de oppfattet dette som adekvat for den jobben de var satt til å gjøre. Imidlertid var det slik at de også etterlyste flere ressurser, ikke nødvendigvis i form av kroner og øre, men i form av ytterligere personale. Selv om de ansatte var fornøyd med den indirekte finansieringen er det derfor ikke utenkelig at et høyere tilskudd også kunne gitt høyere budsjettrammer for avdelingen, med eventuelt medfølgende peronaltilføyelse, noe som ble etterlyst.

Samarbeid og påvirkningsmuligheter

De ansatte i bydelen forholder seg i første rekke til IMDi. Det er de som kommer med direkte forespørsler og det er de som også er involvert i overvåkningen av arbeidet. De bosatte registreres også slik at sosialtjenesten i bydelen og HEV får tilgang til arbeidet som gjøres. Informantene opplyser om at de opplever forholdet til IMDi som svært godt og preget av samarbeidsvilje og fleksibilitet. De forteller også at bydelen selv iblant tar initiativ til å motta flyktninger utenom formell forespørsel hvis de mener de har boliger og ressurser til dette.

Når det gjelder påvirkning på antallet i kvoten opplyses det om at dette er noe som er fastsatt sentralt og de har få muligheter til å påvirke dette utfallet. Det var imidlertid et år hvor bydelen hadde hatt store problemer med bosettingen og de opplevde da at de fikk gjennomslag for sine synspunkter ved å få noe lavere kvote neste år. Dette er imidlertid utenfor rekkevidde for de som jobber direkte med bosetting, og generelt er det slik at de ikke har mye påvirkningsmuligheter på dette området. På den annen side kan de i langt sterkere grad påvirke hvem de vil bosette. De kan avslå en forespørsel fra IMDi, men sier selv at dette ikke gjøres svært ofte. ”Vi kan avslå et ønske fra IMDi, men kvoten må fylles uansett. I tillegg er forholdet til IMDi ganske fleksibelt så vi kommer som oftest frem til gode løsninger”.

Informantene opplyser om liten grad av overvåkning av arbeidet, foruten fortløpende registrering i felles datasystem som HEV og VST har tilgang til og melding til IMDi etterhvert som de forespurte bosettes, rapporterer de kun en gang i året.

Når det gjelder samarbeid mellom bydelene opplyser informantene om at de har et godt samarbeid, spesielt med grorudalsbydelene, men dette i liten grad omfatter bosettingsarbeidet. Arbeidet med å finne boliger foregår innen egne bydelsgrenser.

Det heller ikke slik at de som arbeider med bosetting av flyktninger er de eneste i bydelen som benytter seg av kommunale boliger. En rekke andre områder innenfor sosialtjenesten står overfor samme utfordring, som rusomsorg, psykiatri og kriminalomsorg. I den forbindelse forteller informantene at det på mange måter er en konkurranse om de relativt få kommunale boligene som finnes, og at det til tider kan være visse konkurranse mellom fagområdene. Bydel Stovner har, i likhet med enkelte andre bydeler, valgt å følge

kommunens bruk av Husbankens veiledning for boligsosial handlingsplan.[24] Det foreligger her en prioritering som omfatter tre hovedprioriterte grupper, blant annet flyktninger (fortrinnsvis med store familier) og de som nylig har sluppet ut av fengsel. Informantene i bydelen forteller at denne prioriteringen ligger til grunn for sosialtjenestens tildeling av kommunale boliger til de ulike fagområdene.

7.4 Bydel Nordre Aker

Bydel Nordre Aker har ca 42 000 innbyggere. Bydelen favner blant annet områdene Nydalen, Grefsen, Kjelsås, Sogn, Tåsen og Ullevål hageby, og ligger plassert nord-vest i byen. Omtrent hver syvende inbygger i bydelen har innvandrerbakgrunn.

Tabell 7.2 Bosatte flyktninger i Bydel Nordre Aker 2004-2009

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kvote	33	34	27	19	19	24
Antall faktisk bosatt	13	34	26	20	19	N/A

Tabell 7.2 viser en oversikt over antall flyktninger bosatt i bydelen de senere årene etter forespørsel fra IMDi. Bydelen har jevnt over lykkes godt i sitt bosettingsarbeid og har oppnådd sin kvote de seneste årene, med unntak av 2004. I 2004 maktet ikke bydelen å oppfylle kvoten og informanten i bydelen mente dette i all hovedsak skyldtes bydelsreformen dette året.[25] Iføge informanten førte reformen til lite oversikt, nye rutiner og ny koordinering, noe som samlet gav store utfordringer i bosettingsarbeidet for flyktninger.

[24] Husbanken har utarbeidet en veileder til kommuner som ønsker å utvikle en boligsosial handlingsplan. Veilederen finnes på www.husbanken.no.

[25] Fra 1.januar 2004 vedtok Oslo kommune å kutte ned på antall bydeler fra 25 til 16. Den nye bydel Nordre Aker besto av tidligere Grefsen-Kjelsås, deler av tidligere Vindern og deler av tidligere St.Hanshaugen-Ullevål.

Organisering av bosettingsarbeidet

Organiseringen av bosettingsarbeidet i bydel Nordre Aker omfatter flere ulike deler. Bydelen har en programkoordinator for introduksjonsprogrammet som jobber med dette programmet, men i tillegg har ansvar for å koordinere bosettingsarbeidet. Dette innebærer å motta og besvare anmodniger fra IMDI om bosetting av flyktninger og gi melding til boligenheten om bosetting av enkeltpersoner/familier, slik at egnet bolig fremskaffes. Boligenheten har videre ansvaret for å fremskaffe egnet bolig. I tillegg gis melding til mottakskonsulent som har ansvar for å informere og fatte vedtak om stønad til livsopphold, boutgifter og nødvendig hjelp. Bydelen har også egen booppfølger som følger opp bosettingen og blant annet drar på hjemmebesøk. Også her er det sosialtjenesten som står for finansieringen.
Bydelen har også valgt å benytte et boligsenter for innlosjering av flyktninger som kommer fra områder langt utenfor Oslo. Dette fordi det ofte kan ta noe tid å finne og ferdigstille boliger, og flyktningene oppholder seg da på dette bosenteret frem til boligen står klar. På denne måten slipper flyktningene å være unødvendig lenge på mottak og får mulighet til å slå seg til rette i bydelen på et tidligere tidspunkt.

På spørsmål om hvorvidt bydelen sto fritt til å selv velge hvordan arbeidet skulle organiseres var svaret at bydelen hadde stor selvbestemmelsesrett i dette tilfellet. Arbeidet kan legges opp akkuratt slik de selv vil. Informanten henviste riktignok til at det finnes kommunale kvalitetshånbøker som også tar for seg bosettingsarbeidet med flyktninger og la til at bydelens organisering var i tråd med denne, men det ble ikke gitt intrykk av at dette var noe absolutt krav som måtte møtes.

Boliger og bosetting

Ifølge informanten er det slik at de aller fleste av flyktningene som bosettes i bydelen bosettes i kommunale boliger. Bydelen benytter seg i liten grad av boliger på det private marked, selv om dette forekommer. Tilgangen på kommunale boliger er komparativt beskjeden og de fleste av de kommunale boligene er små og egner seg best for enslige. Informanten opplyser om at det er vanskelig å finne kommunale familiboliger i bydelen, som i tillegg skal være ledige.

Et flertall av flyktningene som bosettes er da også enslige. Dette henger sammen med to faktorer ifølge informanten. ”For det første er det slik at det de senere årene har sittet svært mange enslige på mottak rundt i landet og disse må jo bosettes. For det andre henger det sammen med hvilken boligtyper vi har tilgjengelig i denne bydelen. Ifjor bosatte vi svært mange enslige, mens året før hadde vi også noen familier”.

På spørsmål om det er slik at familier anses som enklere og mer attraktive å bosette var informanten ikke nødvendigvis enige i dette. ”Det er klart det kan være store utfordringer med familier også. Du kan ha ti enslige som ikke er noe problem, og du kan ha en eneste familie som er en kjempeutfordring. Så det er ikke nødvendigvis noe skille der”.

Utfordringer

Boligtilgang regnes for å være den utvilsomt største utfordringen. Det er vanskelig å skaffe bolig raskt nok, samtidig som det private markedet i bydelen oppfattes som ”vanskelig, lite og relativt dyrt”. Informanten mener også at det finnes for få kommunale boliger og at disse svært ofte er opptatt og utilgjengelige og det er et sterkt behov for en økning i kommunale boliger, gjerne flere større. Informanten opplyste ikke om utfordringer knyttet til mangel på ressurser i form av personale.

I forhold til sekundærflyttede vurderer bydelen hvert tilfelle individuelt, men i prinsippet er de ikke særlig åpne for å inkludere disse i bosetingsprosessen og introduksjonsprogrammet. Men som informanten sier: ”det kommer litt an på om de har et stående tilbud (om introduksjonsprogram) eller ikke. Har de det, har de ikke rett på å få det hos oss, men ellers er vi lovpålagt å gi dem dette”. Bydelen har allikevel valgt å kun inkludere de som kommer etter forespørsel fra IMDi så langt det er mulig. Dette skyldes ifølge informanten at blant annet ”de som kommer utenom binder opp ressurser i hele systemet, og dette gjelder jo også bosettingsarbeidet. Det er klart de gjør, selv om jeg personlig synes det er synd disse ikke blir inkludert”. I tilfeller der sekundærflyttede eller andre flyktninger allikevel blir inkludert i introduksjonsprogrammet lar bydelen de som oftest bo i sine nåværende boliger, så fremst disse er av akseptabel standard.

Økonomi

I bydel Nordre Aker går tilskuddsmidlene til budsjettet for introduksjonsprogrammet. På spørsmål om integreringstilskuddet opplevdes som adekvat finansiering var svaret at det på

mange måter var det, men at ”vi synes nok allikevel at en større andel av tilskuddet kunne kommet bydelene og de som arbeider med saken til gode. Ikke bare for å sikre bosettingsarbeidet, men for å kunne utvikle flere og bedre tiltak for de som allerede er bosatt og gi bedre oppfølging”. Informanten opplyste også om at introduksjonsprogrammet i bydelen får flere deltakere enn det det i realiteten var kapasitet til og at flere midler nok kunne trenges.

Samarbeid og påvirkningsmuligheter

Også i denne bydelen meldes det om at det ikke finnes noen særlige påvirkningsmuligheter i forhold til antallet i kvoten som blir tildelt. Riktignok kan man la være å si ja til en forespørsel fra IMDi, men man skal da ha gode grunner til dette. Informanten sier: ”vi kan jo selvfølgelig teoretisk kun si ja til de flyktningene som passer oss og som vi tror vil være lettest å bosette, men i praksis kan man ikke det. Ikke bare må kvoten fylles opp på et tidspunkt uansett, men det ville ikke vært rettferdig ovenfor flyktningene eller andre heller”. Bydelen forholder seg i første rekke til IMDi og det forekommer også at bydelen selv tar initativ til å bosette flyktninger uten at en formell forespørsel har kommet. Dette skjer gjerne hvis bydelen har funnet en bolig som er tilgjengelig og klar for innflytting.

Informanten opplyser om veldig liten grad av overvåkning fra kommunalt hold i forhold til arbeidet. Bosatte flyktninger registreres fortløpende og det meldes fra til IMDi, HEV og VST, men utenom dette er det liten grad av kontroll. Det rapporteres også internt til overordnede om fremgangen i arbeidet, men uten at dette er noe særlig formalisert. ”Det er veldig lite overvåkning, selv om VST kan sende ut bekymringsmeldinger hvis vi for eksempel ligger dårlig an med årets kvote, uten at dette skjer veldig ofte”. Informanten nevnte heller ingen ting om månedlige eller årlige rapporter til IMDI eller andre, kun den fortløpende registreringen.

Når det gjelder hvorvidt det er en konkurranse innad i sosialtjenesten om de samme kommunale boligene sier informanten at: ”Det vil alltid være flere ”verdig trengende” enn det antall kommunale boliger som er til disposisjon. Da ingen av de kommunale boligene er spesielt øremerket for flyktninger, er prioritering av søkere en del av boligenhetens arbeid”.

7.5 Bydel Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo har i underkant av 40.000 inbyggere. Bydelen grenser til sentrum og til bydelene Nordstrand, Østensjø, Alna og Grünerløkka. Omlag en tredjedel av bydelens innbyggere har innvandrerbakgrunn.

Tabell 7.3. Årvis kvote Bydel Gamle Oslo 2004-2009

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kvote	28	30	23	16	16	21

Tabell 7.3 gir en oversikt over de årvise kvotene bydelen har fått tildelt siden 2004. Informantene i bydelen forteller at de jevnt over har klart å oppfylle kvoten. Informantene hadde ikke tilgjengelige tall for antall bosatte, men opplyste om de har hatt noe etterslep en del av årene som har blitt inkludert i det påfølgende årets bosettingsarbeid, men dette etterslepet er nå brakt i balanse. I likhet med de andre bydelene har Gamle Oslo opplevd en liten økning i kvoten for inneværende år sammenlignet med de to tidligere.

Organisering av bosettingsarbeidet

Bydel Gamle Oslo har organisert bosettingen av flyktninger innenfor et eget senter for flyktninger og innvandrere (SeFI). En slik organisering er unik i Oslo kommune. SeFI er ansvarlig for bosettingen av flyktninger, introduksjonsprogrammet og flere ulike kvalifiseringstiltak overfor innvandrer- og flyktningebefolkningen. Innen SeFI er det igjen en bosettingskoordinator som er ansvarlig for bosettingsarbeidet. Denne koordinatoren har ansvar for prosessen, registrering og oppfølging av arbeidet, men selve boligfremskaffelsen er boligkontoret i bydelens ansvar. Boligkontoret og koordinatoren samarbeider tett. Sosialkontoret i bydelen involveres også etter at bolig er fremskaffet og gjør sine vedtak. .

Bosettingskoordinatoren har i tillegg ansvar for hjemmebesøk og opplæring den første tiden, og bydelen har mulighet til å følge opp bosatte senere, hvis det skulle være spesielle behov for dette. Koordinatoren forteller også om at hun de senere årene har besøkt flyktninger som skal bosettes i bydelen på mottak, i forkant av flyttingen. Dette har ifølge informanten gitt gode resultater, og gjør bosettingsarbeidet enklere og flyktningen bedre forberedt når han/hun/de senere ankommer boligen.
Bydelen benytter seg av en boligfremskaffer, men denne personen arbeider i første rekke

med å fremskaffe boliger på det private markedet. Infomantene ytret begge ønske om å benytte boligfremskafferen mer, også til fremskaffelse av kommunale boliger.

Begge informantene opplyser om at de i stor grad legger opp arbeidet slik de selv ønsker. I forhold til kommunale planer for bosettingsarbeidet opplyser de om at disse finnes, men at bestemmelsene er veldig vide og at de har stor grad av autonomi. Det er bydelen og SeFI selv som utarbeider gangen i bosettingsarbeidet. Bydelen har selv enkelte målsettinger for bosettingsarbeidet som er relatert til hvor lang tid det skal ta fra et ja til flyktningen faktisk bosettes, men disse målsettingene er utarbeidet av bydelen og SeFI. Informantene opplever imidlertid at spesielt IMDi er opptatt av en rask bosettingsprosess og har som mål om at dette skal skje innen maksimalt tre måner, og helst i løpet av måned. Dette er imidlertid ikke et krav fra IMDis side, heller et ønske.

Boliger og bosetting

Bydel Gamle Oslo er bydelen med nest flest kommunale boliger i Oslo kommune. De aller fleste av flyktningene som bosettes i bydelen bosettes da også i kommunale boliger. Bydelen benytter seg i beskjeden grad av private boliger i arbeidet. Bydelen bosetter i hovedsak enslige og enslige mindreårige. Bakgrunnen for dette er boligtilgangen, men også forespørslene fra IMDi, da et stort antall av de som sitter i mottak er enslige. I mottak av flyktninger forsøker bydelen å bosette de som har et eksisterende nettverk i bydelen. Når det gjelder enslige mindrårige har Gamle Oslo en fremgangsmåte de er alene om i kommunen. Bydelen benytter seg av flere instanser der SeFI er sentrale, men hvor barnevernstjenesten til syvende og sist er ansvarlig. På tross av at bydelen har en rekke kommunale boliger forteller informantene om mangel på større typer av boliger. Disse har gjerne svært lang ventetid (opp til to år) og generelt er det mellomstore kommunale leiligheter som er tilgjengelige raskest.

Begge informantene er enige i at familier generelt er å regne som enklere å bosette, med visse forbehold. Ved å bosette familier vil man få flere om gangen og slik sett fylle opp kvoten raskere. Det er også slik at enslige flykttniger gjerne ønsker familigjenforening og da må man ofte ut å skaffe en ny kommunal bolig. Informantene påpeker allikevel at det kan være knyttet utfordringer til å bosette familier, og at de i liten grad har lett tilgjengelige boliger tilpasset store familier.

Utfordringer

Boliger blir nevnt som den desidert største utfordringen for bydelen i bosettingsarbeidet. Å fremskaffe boliger innen rimelig tid er en bremsekloss.

Som nevnt benytter bydelen seg i hovedsak av kommunel boliger. Dette er ifølge informantene av flere grunner. For det første oppleves det private markedet som vanskeligere. Private utleiere kan ofte være vanskeligere å forholde seg til og de ansatte møter oftere skepsis hos private. Denne skepsisen kommer noen ganger til uttrykk gjennom tvil rundt flyktningens kjennskap til norske regler og botradisjoner. Informantene er imidlertid påpasselige med å nevne at dette ikke gjelder alle. De kommunale leilighetene har ofte lenger leiekontrakter enn de private og skaper derfor større forutsigbarhet. I tillegg får flyktninger som bosettes i kommunale boliger også muligheten til å søke både kommunal og statlig bostøtte, noe som ikke er tilfellet ved bosetting i private boliger.
Utfordringen med de kommunale boligene er imidlertid at ventetiden ofte er veldig lang. Samtidig er det vanskelig å få tak i store kommunale leiligheter. Ifølge en av informantene hadde de kunnet oppfylle kvoten på et par måneder, så fremst boliger hadde vært tilgjengelig på øyeblikket.

Bydelen mottar også en rekke sekundærflyttede. Sekundærflyttede henvender seg til sosialkontoret i bydelen, og informantene mener disse ikke binder opp spesielt mye ressurser hos SeFI. Imidlertid binder de opp en del ressurser i systemet generelt og de legger også delvis beslag på en del kommunale boliger. Imidlertid påpeker informantene at sekundærflyttede, i motsetning til førstegangsbosettere, ikke er på listen over prioriterte til kommunale boliger.

Økonomi

Som nevnt flere ganger innkreves integreringstilskuddet sentralt og kun deler av dette blir fordelt videre til bydelene. Som den ene informanten påpekte ”blir veldig mye spist opp på veien”. Ingen av informantene så økonomi som en ressursutfordring direkte og vektla heller tilgangen til kommunale boliger som en langt større flaskehals. Den ene informanten gjorde også oppmerksom på at introduksjonsprogrammet var et langt større ”pengesluk” enn bosettingsarbeidet.

Informantene var imidlertid opptatt av viktigheten av bruken av det elektroniske saksbehandlersystemet for registrering av bosatte flyktninger. Systemet driftes av HEV og registrering i dette er en forutsetning for mottak av tilskuddsmidler. Bydel Gamle Oslo var ifølge informantene en foregangsbydel i dette arbeidet og hadde godt utarbeidete rutiner.

Samarbeid og påvirkningsmuligheter

Det er lite påvirkningsmuligheter overfor antallet i den sentralt fastsatte kvoten. I Gamle Oslo, i likhet med de andre bydelene, kan man allikevel påvirke hvem som tas imot. Informantene opplyser om at de er forsiktige med å ta imot alle. Noen har kanskje en historikk eller bakgrunn som gjør at de ansatte i bydelen mener det kan være problematisk å bosette personen i akkuratt deres bydel. Generelt er det ifølge informantene viktig å bruke skjønn, men at de ”alt i alt er veldig lite kyniske”. Informantene viser blant annet til at de også tar imot personer som regnes som utfordrende å bosette, som de med ulike funksjonshemninger. Bydelen sier i de fleste tilfeller ja til IMDis forespørsler.

Informantene forteller at forespørslene fra IMDi kommer i form av reltivt korte e-poster der flyktningens(ene) bakgrunn, etnisitet, eventuelt yrke, kjønn og alder kommer frem. Imidlertid hender det ofte at bydelen sender forepørselen tilbake til IMDi med etterpørsel etter mer utfyllende informasjon. Som de sier: ”IMDi ønsker jo ofte at vi skal bosette så raskt som mulig, men dette lar seg ikke alltid gjøre. For det første på grunn av boligtilgangen og for det andre er det heller ikke slik at dette alltid er hensiktsmessig”. Informantene vektlegger at rask bosetting ikke alltid trenger å bety god bosetting og at ”risikoen for en ikke-vellyket bosetting øker hvis vi kun tenker på å få det raskt unna”. Det er derfor viktig å gjøre en grundig vurdering i forkant. ”Vi er villig til å gjøre det raskt, men det er ikke alt. Det viktigste er jo at kvoten vi har blitt tildelt er oppfylt ved årets utløp”.

Informantene opplyser også at de har mest kontakt med HEV, simpelthen fordi det er de som er ansvarlig for integreringstilskuddet og drifter det elektroniske registreringsverktøyet. VST er imidlertid de kommunalt ansvarlig for bosettingsarbeidet og det er også disse som kontaktes hvis det skulle være spørsmål eller andre ting tilknyttet selve bosettingen.

Når det gjelder rapportering og kontroll melder informantene om at dette er relativt beskjedent. Leder for SeFI rapporteter månedlig internt til bydelsdirektøren, men ikke oftere enn et par ganger i året til VST. Ifølge informantene rapporterer de ikke direkte til IMDi,

men IMDi foretar ofte egne undersøkelser av bosettingsarbeidet og fremdriften. Dette er imidlertid ikke noen fast rapportering ifølge informantene.

På spørsmål om det oppleves å være en konkurranse mellom de ulike delene av sosialtjenesten om de samme kommunale boligene svarte informantene at de har en prioriteringsliste for tilgang til kommunale boliger der førstegangsbosatte flytkninger er blant de aller høyest prioriterte. Andre prioriterte grupper er de som nettopp har kommet ut av fengsel. ”Det er boligkontorets utfordring å gjøre en avveing, men vi er så høyt prioritert som vi kan”. Men som de sier: ”Det hjelper ikke med høy prioritet hvis ikke det finnes boliger. Vi må vente uansett”.

7.6 Bydelene samlet

De tre bydelene som er med i undersøkelsen representerer på mange måter spekteret av bydeler i Oslo kommune. De varierer ut ifra innbyggertall, innvadrertetthet, geografisk plassering og tilgang på kommunale boliger. Fremstillingen ovenfor har vist at i arbeidet med bosetting av flyktninger er de like på en rekke områder, men skiller seg også tildels markant fra hverandre.

Tabell 7.4. Sammenfatning av bydelenes demografi og bosettingsarbeid

	Stovner	**Nordre Aker**	**Gamle Oslo**
Demografi:			
Befolkning	ca 30.000	ca 42.000	ca 40.000
Innvandrertetthet	ca 39%	ca 13%	ca 33%
Bolig:			
Kommunal boligtilgang	Middels	Lav	Høy
Bruk av private boliger	Ja	Sjelden	Sjelden
Organisering av bosettingsarbeidet:			
Introduksjonsprogrammet	Ja	Ja	Nei
Boligkontoret	Nei*	Ja	Ja
Egen avdeling/seksjon	Nei	Nei	Ja
Antall mottate og bosatte:			
Gjennomsnittelig kvote 2005-2009	16,8	24,6	21,2
Oppfylt kvote 2005-2008	Ja, unntatt 2006	Ja	Ja, enkelte etterslep

*****Som nevnt har bydelen nylig ansatt en boligfremskaffer

Tabell 7.4 viser tydelig forskjellene og likhetene mellom de ulike bydelene.
Et av områdene hvor dette ulikheten er størst er organiseringen av arbeidet. Alle bydelene

var enige om at organiseringen i stor grad er opp til dem selv å avgjøre og organiseringen har tatt ulike former. Bydel Gamle Oslo er den eneste bydelen som har valgt å legge alt flyktninge- og innvandrerarbeid, inkludert bosetting, innenfor en spesielt opprettet avdeling. I bydelene Stovner og Nordre Aker er det programkoordinatorer for introduksjonsprogrammet som i første rekke er ansvarlig for arbeidet, med den forskjellen at Nordre Aker, i likhet med Gamle Oslo, benytter seg av boligkontoret til å fremskaffe selve boligene. I Stovner bydel gjør programkoordniatorene for introduksjonsprogrammet dette selv.

Når det gjelder tilgangen på kommunale boliger varierer det noe mellom bydelene. Nordre Aker har dårligst tilgang, etterfulgt av Stovner, mens Gamle Oslo har relativt mange kommunale boliger. Typen av kommunale boliger, og private, varierer imidlertid mellom de ulike bydelene, noe som også forklarer hvilke flyktninger som i første rekke bosettes. Stovner vektlegger bosetting av familier, mens de to andre bydelene i hovedsak bosetter enslige. Det er også interessant å se at oppfattningen av familier som enkelere og mer attraktive å bosette ikke behøver å gjelde i alle bydeler. Informanten i Nordre Aker var for eksempel skesptisk til om dette var tilfellet.

Utfordringer i bosettingsarbeidet knyttes i all hovedsak til fremskaffelse av boliger, selv om Stovner også fremhever peronalressuser. Det kan tenkes at Stovner opplever dette som ekstra preserende siden boligfremskaffelse her også har vært del av ansvarsområdet til koordinatorene og at de således tillegges ekstra arbeidsmengde. Alle bydeler viser en klar preferanse for bruk av kommunale boliger i bosettingsarbeidet, men Stovner i noe mindre grad enn de andre. Alle bydelene er imidlertid enige om at det å benytte det private markedet er en utfordring, og at det ofte er lang ventetid på kommunale boliger. Dette gir uheldige konsekvenser for den enkelte flyktning som må sitte lenger i mottak og vente.

I forhold til sekundærflyttede er alle tre bydeler relativt lunkne til å inkludere disse i bosettingsarbeidet. Dette begrunnes ut ifra ulike årsaker og det er noe uenighet bydelene imellom hvorvidt disse binder opp ressurser som ellers kunne vært brukt på de som kommer gjennom anmodningssystemet. Imidlertid er de enige om at sekundærflyttede binder opp ressurser i hele systemet og også legger noe beslag på kommunale boliger. Bydelene kan også tilby introduksjonsprogram til de som ikke har rett til det, men dette velger altså flere av bydelene å ikke gjøre. Ser man på faktiske tallene for sekundærflytting til bydelene

varierer de.[26] Høydahl (2009) påpeker at det sett under ett er Stovner som har høyest nettoinnflytting internt i Oslo i perioden 1998-2006. Nettoinnflyttingen til Gamle Oslo har vært relativt beskjeden og Nordre Aker er av de bydelene som har hatt lavest nettoinnflytting (ibid).

Et annet interessant moment er økonomi. Ingen av bydelene trekker dette frem som en ressursutfordring direkte, selv om økonomi indirekte kan ha slike effekter. I flere av bydelene virket det imidlertid som om man kunne ønske seg at en større andel av det sentralt innkrevde integreringstilskuddet kom bosettingsarbeidet i bydelene tilgode.

Det som står klart er at bydelenes innflytelse på kvoten de får tildelt er minimal og prosessen bærer således preg av en klar ovenfra-ned tilnærming. Bydelene kan imidlertid velge å takke nei til IMDis forepørsler, noe som iblant gjøres, men i det store og det hele er dette en mulighet som benyttes unntaksvis.

Det er også interessant å se hvordan bydelene varierer ut ifra rapportering. Der IMDi mener at det rapporteres hver måned, er det ingen av bydelene som kjenner seg igjen i dette. Bydelene rapporterer sjelden, en eller to ganger årlig, til VST og i noen av bydelene rapporteres det også månedlig internt. Utover dette er det liten grad av kontroll eller overvåkning ved siden av den fortløpende registreringen.

Til tross for en klar ovenfra-ned tilnærming i utdelingen av kvoter er resten av arbeidet tilsynelatende preget av stor autonomi for bydelene. Bydelene står fritt i organiseringen av arbeidet og bruken av ressurser og blir i liten grad overvåket og detaljstyrt. Videre er mangelen på klart definerte planer fra kommunalt hold synlig. Den eneste definerte målsettingen er å oppfylle den fastlagte kvoten, noe kommunen riktignok følger opp. VST vil komme med henvendelser hvis de mener en bydel har spesielle utfordringer, men dette tilhører unntaket. IMDi har også sine egne målsettinger i bosettingsarbeidet som kommuniseres til bydelene, og bydelene forsøke å imøtekomme disse, men disse er ikke bindende. Informantene i bydelene informerer om at det utover oppfyllelse av kvoten finnes få planer og mål, og at disse ikke tillegges særlig vekt. Sett slik er selve bosettingsarbeidet

[26] Tallene gjelder for sekundærflytting *internt* fra bydel til bydel for flyktninger bosatt i 1997-2007 og inkluderer således ikke den store gruppen sekundærflyttede som kommer til bydelene fra andre kommuner. Tallene kan derfor gi et noe skjevt inntrykk av den faktiske tilstrømmningen av sekundærflyttede.

preget av en nedenfra-opp tilnærming hvor de lokale iverksetterne får stor frihet, og hvor kommunen viser hensyn til forholdene på bakkenivå. Dette slår bena under analysemodellens forventning om at sterk kommunal styring ville være sentralt for en vellykket iverksetting. Med utgangspunkt i det eneste kommunale målet, oppfylt kvote, kan iverksettingen i de tre undersøkte bydelene defineres som vellykket, på tross av en mangel på hierarkisk styring. Kommunen har, i motsetning til staten, langt sterkere mulighet til direkte styring av lavere nivåer, men det ser altså ut til at kommunen ikke velger å benytte seg av en instruerende styringsform i denne saken.

Analysemodellen la opp til mer enn at kun graden av sentral styring vil påvirke virkeliggjøringen av tiltaket, også strukturelle forhold ventes å spille inn. Alle bydelene har i stort sett hele klart å oppfylle sine kvoter de siste årene, med enkelte unntak. Det er dermed vanskelig å trekke en slutning om hvilken type organisering eller hvilke demografiske forhold som medfører vellykket bosetting for bydelene. Derimot kan det synes som ressurser i form av boliger og tildels personale har en tydeligere effekt på iverksettingen. Denne slutningen får støtte fra informantene i bydelene når de forklarer hvorfor de ved enkelte tilfeller ikke har oppnåd kvoten. Det kan synes som at slike strukturelle faktorer har en direkte effekt på gjennomføringen av tiltaket, men, er det også slik analysemodellen forventer at disse variablene påvirker den kommunale diskursen og vedtaken som fattes? Og ser man tegn på en læringseffekt, der beslutningstakerne tar hensyn til tidligere års erfaringer?

7.7 Bydelene og kommunens handlingsvilje

Ovenfor har bydelenes rolle i bosettingsarbeidet blitt beskrevet og det kommer tydelig frem at bydelene og de ansatte der ikke direkte påvirkningskraft på vedtaket som fattes i bystyret. De er relativt passive mottakere av flyktninger, spesielt i forhold til antallet. Dette behøver imidlertid ikke bety at bydelene og faktorer på bydelsnivå ikke spiller inn på vedtaket som fattes av politikerne. Vedtakene i bystyret vil trolig påvirkes av hvor vellykket bosettingen ”på bakken” er, og det er vanskelig å tenke seg at byrådet og bystyret fullstendig vil overse eventuelle utfordringer på bydelsnivået.

Byrådet viser da også ved en rekke tilfeller til forhold på bydelsnivå i sin begrunnelse for forslag til årlige vedtak. Etter å ha møtt statens anmodning tre år på rad for 2004, 2005 og

2006, valgte byrådet for 2007 å legge seg på halvparten av statens anmodning.[27]
I begrunnelsen ble bydelenes problemer forrige år spesielt veklagt. ”Staten har forespurt om Oslo kan ta imot 480 flyktninger i 2007. Med bakgrunn i at bydelene har hatt vansker med å bosette flyktningene, har byrådet besluttet at kvoten for 2007 settes til 240 flyktninger” (Byrådets forslag til budsjett 2007). Etter kritikk fra opposisjonen utdyper også bystyremedlem Bård Folke Fredriksen (H) et lignende syn i et påfølgende bystyremøte (13.12.06). ”Jeg synes det er ganske godt begrunnet fra byrådens side å gå ned til 240. For det første kommer det ikke så mange som 360, men likevel har våre bydeler nå problemer med å bosette det antall som kommer. Med tall på 240 pluss de 73 fra 2005 og 2006 tror jeg vi har en stor jobb i Oslos 15 bydeler og Oslo kommune for å få til en god bosetting. La oss bosette disse først så skal vi vurdere rene måltall senere”. Senere i møtet vektlegger han også at bydelene lenge har hatt problemer med store etterslep og at det var helt nødvendig at disse ble stabilisert.

I budsjettforhandlingene for 2009 vektlegger samme bystyremedlem bydelene nok en gang som forsvar for å motta færre enn statens anmodning. ”For to år siden meldte en rekke bydeler om store problemer med å bosette det antall flyktninger som bystyret da hadde vedtatt at man skulle ta imot. Oslo hadde et helt urealistisk måltall. Byrådet, de borgerlige partiene, ble enige om at det er bedre å basere noe så alvorlig som integrering og bosetting av flyktninger på realistiske og gjennomførbare tall, inntil bydelene igjen klarte å bosette flere (Bystyremøte 11.12.08).
I samme bystyremøte benyttet også daværende byråd for velferd og sosiale tjenester, Jøran Kallmyr (FrP), lik argumentasjon og vektla en styrking av hele apparatet før man eventuelt kunne vurdere å ta imot flere. I et brev undertegnet av Kallmyr påpekes det også at bydelene periodevis ikke har maktet omfanget når tallene er høye (VST 2008). Det vises til at i de årene kommunene valgte å møte statens anmodning (2004-2006) hadde mange bydeler problemer og fikk restanser i forhold til tildelt kvote. Derimot var det slik at bydelene maktet å oppfylle kvotene for 2007 og 2008 som begge lå på halvparten av statens anmodning. Med blant andre disse erfaringene i bakhånd valgt derfor byrådet å ikke møte statens anmodning for 2009 heller (ibid).

[27] Se tabell 5.1 for oversikt over kommunens vedtak og statens anmodninger.

I samtale med informant i IMDi kom det også frem at informanten langt på vei anså det som i beste fall svært utfordrende for Oslo å skulle møte hele statens anmodning. Informanten begrunnet dette med generelle kapasitetsproblemer i kommunen, noe som gjorde at IMDi på mange måter var fornøyd med vedtaket om 300 flytktninger for 2009.

Det er allikevel ikke alle som er enige om at utfordringer ved bydelenes iverksetting kan forsvare vedtakene. Trond Jensrud (AP) går kraftig til motmæle og hevder dette langt på vei er løsbare problemer. ”Jeg må si at i forhold til mye annet det drives med i denne kommunen, så har man klart dette ganske bra i forhold til vedtak. Det er altså slik at i 2005 ble vi anmodet om å ta imot 450, vedtok 450 og klarte 428. I 2006 ble vi anmodet om 360, vedtok 360 og klarte 323. I 2007 ble man anmodet om 480, vedtok 240, men klarte 279. For inneværende år var 480 anmodningen, vedtok 240, men har altså pr. oktober klart 196. Jeg tror derfor at man også i år når det måltallet. Det viser jo at når man setter måltallet ned, så er det altså slik at resultatet går ned. Det å ikke skulle klare mer enn 300 neste år, er fordi man ikke ønsker det” (Bystyremøte 11.12.08). I intervju med undertegnede kom det også frem at Jensrud langt på vei mente at en mangel på politisk vilje, ikke ressurser i bydelene, var den fremste årsaken til at kommunen ikke ville møte statens anmodning. Et lignedne syn kom frem i intervju med Olaf Thommessen (V) og Ivar Johansen (SV).

I byrådets vektlegging av bydelenes iverksetting er det spesielt en faktor som ofte trekkes frem, boliger. På landsbasis er boliger den faktoren som oftest trekkes frem som forklaring på at kommuner ikke klarer å bosette det antallet de har vedtatt (Friberg & Lund 2006:51), og akkurat denne faktoren blir også trukket frem til stadighet i Oslo. I intervju med ansatt i IMDi kom det også frem at IMDi i samtaler med kommunen ofte fikk begrunnelse om stor boligmangel i bydelene som årsak til at anmodningen ikke møttes.
Byrådet har lenge vært opptatt av boligsituasjonen og dens betydning for bosettingsarbeidet for flyktninger. Allerede i 2002 var daværende byråd for velferd og sosiale tjenester, Torger Ødegård (H), opptatt av at mulighetene for boligfremskaffelse ville sette begresninger på de forpliktelser Oslo kommune kunne påta seg i mottak av flytkninger (Bystyremøte 20.03.02). I byrådets forslag til budsjett for 2005 og 2006 fastslås det også at boligfremskaffelse er en helt sentral del av bosettingsarbeidet, og i 2006 tok byrådet til orde for å intensivere arbeidet med å fremskaffe boliger, blant annet til bruk for flyktninger. Vektleggingen av boligtilgangens betydning er fremtredende i byrådets forslag til budsjett for 2009 hvor det heter seg at ”Boligstrukturen varierer mellom bydelene og anskaffelse av bolig utgjør den

største utfordringen ved bosettingen. Byrådet ser det som viktig å styrke kontakten med private utleiere i tillegg til å bruke kommunal bolig".

Når det gjelder boliger er opposisjonspartiene delvis enige i at dette utgjør en utfordring, men både Ivar Johansen (SV) og Trond Jensrud (AP) påpekte i intervju med forfatteren at de mente dette var noe byrådet på mange måter hadde lagt opp til selv gjennom det de kalte "storstilt salg" av kommunale boliger. Samme argument har blitt fremført av opposisjonspatiene ved flere tidligere anledninger.[28]

En ting synes i alle fall klart, uavhengig av opposisjon eller byråd, bydelene og faktorer på bydelsnivå spiller en viktig rolle i den politiske diskursen rundt vedtakene, og har i flere tilfeller blitt brukt som den viktigste begrunnelsen for disse.

Et interessant moment er hvordan byrådets vektlegging av faktorer på bydelsnivå, spesielt boligtilgangen, korrelerer med hva de ansatte i bydelene selv anser som den viktigste utfordringen. Både bydeler og byrådet er relativt samstemte i vektleggingen av boliger som en faktor av spesiell betydning. Det skal imidlertid nevnes at byrådet vektlegger andre faktorer utenom bolig (som vist i kapitell 6), men korrellasjonen mellom de to nivåene tyder allikevel på at byrådet tar hensyn til lokale forhold i sine standpunkter. Kommunen vektlegger allikevel bruken av private boliger mer enn bydelene, som alle har vist en preferanse for kommunale boliger i bosettingsarbeidet, og i så måte kan det synes som det er noe uenighet mellom nivåene om virkemiddelbruken.
Fremstillingen gir også støtte til tanken om læring, som er sentral i nedenfra-opp tilnærmingen. Ved flere anledninger har byrådet begrunnet sine forslag ved å skue tilbake og poengtere forhold tidligere år. Etterslep fra tidligere år og år med spesielle utfordringer trekkes frem for å begrunne kommende års vedtak.
Fremstillingen kan synes å støtte forventningene i den analytiske modellen. Rammeverket i det kommunale bosettingsarbeidet preges av en ovenfra-ned tilnærning, men innenfor dette rammeverket er det store muligheter for autonomi og påvirkning oppover. Variabler på bydelsnivå virker derfor, i alle fall indirekte, å legge føringer på handlingsviljen til

[28] Se for eksempel bystyremøter 17.12.2003; 13.12.2006; 22.09.2008.

kommunen, uten at bydelene og de ansatte der har noen direkte påvirkningsmuligheter på vedtakene som fattes.

8. Avslutning

8.1 Oppsummering

Denne undersøkelsen tok for seg bosetting av flyktninger i Oslo kommune. Undersøkelsen tok utgangspunkt i Oslo kommunes varierende vilje til å motta og bosette flyktninger etter statens anmodning, de senere år i restriktiv retning. Et teoretisk fundament basert på iverktsettingsteori og en revidert tmodell av Van Meter & Van Horn (1975) ble benyttet for å belyse hvilke variabler som kunne være involvert og samspillet mellom disse. Undersøkelsen hadde et tre-delt fokus. Først effekten av statlig styring på kommunens vedtak. Deretter ble den partipolitiske diskursen kartlagt og analysert for å undersøke om ideologiske overbevisninger kunne forklare handlingsviljen. Videre ble fokus rettet mot strukturelle årsaker som økonomi, boligtilgang og organiseringen av arbeidet. Denne delen av undersøkelsen omfattet også en sub-undersøkelse av bydelene Stovner, Nordre Aker og Gamle Oslo.

8.2 Konklusjon

Før konklusjonene må det bemerkes fra forfatterens side at de slutningene som trekkes gjøres med en viss forsiktighet. Undersøkelsens design, det store antallet variabeler og intrikat samspil mellom disse gjør det utfordrende å trekke slutninger i en kausal forstand. Samtidig baserer mange av undersøkelsens slutninger seg på hva aktørene sier og skriver, og mulig avstand mellom ord og handling vil alltid være problematisk.[29] Med det sagt, fremkommer en del klare trekk fra det empiriske materialet og disse vil gjennomgås nedenfor.

Et skille ble gjort innledningsvis mellom statens og lokale forholds påvirkning på kommunens vedtak.

Når det gjelder *statens påvirkning* på det kommunale vedtaket ble det allerede i innledningen slått fast at denne *formelt* sett var liten. Det betyr imidlertid ikke at staten er uten innflytelse. Christensen m.fl (2002) viser til hvordan staten kan styre kommunene mer uformelt gjennom

[29] Utfordringer knyttet til avstand mellom ord og handling og hvordan dette paradokset løses i denne undersøkelsen er gjennomgått i kapitell 3.

veiledning, økonomiske relasjoner og uformelle henvendelser. I gjennomgangen av statens mål og planer for bosettingen av flyktninger og kommunikasjonsforholdet mellom stat og kommune er det imidlertid lite som tyder på statlig innflytelse på vedtakene som fattes. De ansvarlige partiene og byrådet vier lite oppmreksomhet til statens mål og hensyn i sin argumentasjon rundt saken. Det finnes dessuten liten statlig kontroll, få klart definerte mål og kommunikasjonen mellom partene knyttes i første rekke til de formelle anmodningene, en kommunikasjonen som imidlertid beskrives som god og fleksibel fra IMDi. IMDis kommunikasjon med kommunen sentralt er begrenset, men er mer utbredt på bydelsnivå. IMDi har utstrakt samarbeid med bydelene rundt den fortløpende bosettingen, og gjennomfører også undersøkelser om bosettingsarbeidets status på bydelsnivå. De ansatte i bydelene opplyser også om at IMDi kommuniserer sine mål overfor dem, i første rekke knyttet til hurtighet i bosettingen, men at IMDi allikevel står uten reel innflytelse på deres organisering av arbeidet.

Statens innflytelse på vedtakene gjennom veiledning og uformell samhandling er lite fremtredende, men på forhånd var det antatt at staten gjennom spesielt økonomiske relasjoner, integreringstilskuddet, ville legge en klar føring på kommunens overveielser. Integreringstilskuddet blir ofte trukket frem som en avgjørende faktor for kommuners vilje til å bosette (IMDi 2008). Betydningen av integreringstilskuddet på kommunens handlingsvilje viste seg imidlertid å være undersøkelsens tydeligste ”ikke-funn”. Økonomi og herunder integreringstilskuddet har i liten grad preget diskursene rundt bosettingen av flyktninger, hos alle parter. Riktignok har emnet vært gjentand for kritikk fra blant annet byrådslederen, som forlangte bedre kompansasjon for sekundærflyttede, men sjelden vært oppe til debatt i bystyret eller andre steder i diskursen. Også på bydelsnivå var det overraskende taust om økonomi. I motsetning til flertallet av landets kommuner synes ikke Oslos handlingsvilje å være særlig påvirket av økonomiske forhold og ytelser. Det er ikke dermed sagt at tilskuddets størrelse og form er uten betydning, men at andre variabler vektlegges sterkere.

Så kan statlig innflytelse på kommunens vedtak avvskrives? Svaret er både ja og nei. Ja i de forhold beskrevet ovenfor, men nei fordi staten legger premisser som vil påvirke kommunen indirekte. Staten legger grunnlaget for den bredere flyktninge- og innvandringspolitikken og vil slik kunne påvirke Oslo indirekte. Et eksempel er byrådets forslag til vedtak for 2009 som ble økt fra 240 til 280, fordi byrådet tok hensyn til det store antallet nyankommende

asylsøkere til Norge (VST 2008). Et annet eksempel er sekundærflyttingen Oslo har vært spesielt opptatt av, hvor de selv kan gjøre lite for å begrense tilstrømmingen, men hvor statlige tiltak for å øke bofastheten kan tenkes å innvirke på kommunens vedtak.[30] Om ikke byrådspartiene og støttepartiene viser til særlige hensyn overfor statens mål i sin argumentasjon, kommer dette desto klarere frem i opposisjonspartienes argumenter, noe som trolig kan forklares med partienes tilhørighet i den rød-grønne regjeringen. Man kan derfor spørre seg om de førstnevnte partier ville være mer innstilt på å møte statens anmodning hvis deres egne partier satt i regjering. Setter man tallene for vedtak opp mot ulike regjeringskonstellasjoner støttes imidlertid ikke en slik tese. Kommunen hadde restriktive vedtak i 2002 og 2003, da Bondevik II regjeringen satt med makten. Kommunen møtte også statens anmodning for 2006, et vedtak som ble fattet etter de rød-grønne tiltrådte.

Lokale forhold var forventet å spille en nøkkelrolle for kommunens vedtak og veie tyngre enn statlig innflytelse. Tre momenter ble spesielt vektlagt:

Det partipolitiske klimaet og den politisk-ideologiske diskursen rundt bosettingen av flyktninger var på forhånd antatt å spille en sentral rolle for kommunens vedtak. Friberg & Lund (2006) tillegger kommunens politiske klima betydelig vekt blant faktorer som bestemmer kommuners bosettingsvedtak. Gjennomgangen av den rådende diskursen viste at den i høyeste grad er polarisert, mellom et parti og de resterende. FrP er det eneste partiet som fremstår som direkte motvillig til å motta flyktninger på et ideologisk plan.

Et trekk ved diskursen rundt bosetting av flyktninger som bør fremheves er hvor tilknyttet denne er til den bredere diskursen rundt innvandring og integrering. Premissene for den ideologiske delen av bosettingsdiskursen er langt på vei premissene som benyttes for å argumentere rundt integrering. Dette fremkommer tydelig i alle partienes argumentasjon. Partier som åpner for en multikulturell tilnærming til integrering åpner gjerne for flere bosatte flyktninger, på grunnlag av de samme premissene. De som forfekter en assimilerende tilnærming, eller ekskluderende, synes derimot å være mer restriktive. Spesielt FrP tilhører sistnevnte gruppe, hvor bosettingsspørsmålet langt på vei forstås i ideologiske termer, som en trussel mot nasjonal kultur og egenart.
Dette belyser et annet moment ved diskursen, en økende ”ideologisering”. Flere partier

[30] Slike tiltak har blitt igangsatt, men har foreløpig hatt liten reel virkning på tilstrømmingen til Oslo. Se kapitell 4 og 5.

utrykker nå bekymring knyttet til integreringsutfordringer, riktignok forsiktig, enn tidligere og spesielt byrådets argumentasjon har trukket i denne retning. Gjennom kritisk diskursanalyse viser Fairclough (1993) nettopp til et slikt fenomen, hvordan smale diskurser tenderer mot å gå over til premissene for bredere diskurser når de sammenblandes, og hvordan diskurser reflekterer trekk ved samfunnet. Dette er overførbart til Oslo hvor en bredere ideologisk diskurs rundt integrering har reflektert kommunens store innvandrerbefolkning, og preger bosettingsdiskursen. Steens (2008) tese om at ny innvandring i kommuner med stor eksisterende innvandrerbefolkning vil kunne medføre en bosettingsdikurs mer preget av oppfatninger om "kulturelle trusler", og at dette oftere gir restriktive bosettingsvedtak, støttes av empirien i Oslo. I en redegjørelse for byrådets forslag om antall bosatte for 2009 fremheves det nettopp en sammenheng mellom høye vedtakstall og problemer med integrering (VST 2008), og koblingen er tydelig flere steder i diskursen. Steens tese kan finne gjenklang i Stahams (2003) tese om "racist publics". Følger vi denne tesen kan den ideologiske utviklingen i diskursen være resultatet av en økende oppmerksomhet hos partiene rundt mulig valggevinst. Partienes økte vektlegging av integreringsutfordringer kan da simpelthen være et frieri til fremmedfrykt i opinionen for å tiltrekke velgere. Hvorvidt partiene opptrer kynisk for å oppnå lettkjøpte gevinster eller faktisk har blitt mer bekymret for utviklingen er et spørsmål denne undersøkelsen ikke avklarer. Men, empirien viser tydelig en bosettingsdiskurs som stadig oftere tolkes i ideologiske termer, med vekt på kulturelle trusler og integreringsutfordringer, og der assmilering, og til dels ekskludering, i økende grad fremstår som den rådende modellen for integrering hos de ansvarlige i Oslo kommune. At dette preger bosettingsvedtakene negativt fremstår plausibelt.

Det som uansett står klart er at FrP spiller en spesiell rolle i den ideologiske diskursen rundt bosetting av flyktninger, på samme måte som de gjør i den bredere diskursen rundt innvandring og integrering. Det som gjør deres rolle spesielt interessant for denne undersøkelsen er deres direkte innflytelse. Som medlem av byrådet, og med ansvarlig byråd for saksområdet, har FrP en nøkkelrolle rundt vedtakene som fattes. I kapitellet om den politiske diskursen ble det vist hvordan endringen i byrådets argumentasjon langt på vei gikk i retning av FrPs tradisjonelle argumenter. Opposisjons- og støttepartiene gikk også langt i antyde at FrP hadde skaffet seg et internt sakseierskap i byrådet. Det er således naturlig å trekke den slutning at et parti som aktivt promoterer innvandringsstopp, og sitter med betydelig makt over vedtaket, vil prege dets utfall. Når saksområde samtidig er spesielt

viktig for partiet og deres velgere, og bosettingssaken på mange måter er den *eneste* muligheten til å politisk styre innvandringen til Oslo gir dette grunnlag for å trekke en slutning om at FrP er en nøkkelfaktor bak byrådets senere års restriktive linje. Slutningen får støtte av Brandtzæg m.fl (2006) og Steen (2008) som på generelt grunnlag trekker en linje mellom Frp-innflytelse i kommunestyrer og restriktive vedtak.

Tilstrømming utenfor anmodningsprosessen, spesielt i form av sekundærflytting er sterkt knyttet til Oslo og kommunens tilsynelatende ustoppelige tiltrekking på flyktninger bosatt andre steder. Denne variabelen blir tillagt betydelig vekt av alle aktører involvert, og alle er enige om at dette representerer et problem, hvorav flere partiene kobler denne flyttingen, og tapet av kontroll, til integreringsutfordringer. De ansvarlige partiene er enige om at Oslo må ta imot færre enn staten anmoder om, fordi så mange vil komme uansett, enten som sekundærflyttede eller gjennom familiegjenforening. Politikerne støttes av ansatte i bydelene som opplever at disse til en viss grad trekker til seg ressurser som kunne vært benyttet på flyktninger i anmodningssystemet. Hidle & Vangstad (2008) fant også frem til at denne variabelene syntes å være spesielt viktig for Oslos bosetting av flyktninger.

Den politiske diskursen rundt bosetting avslørte også en strukturell dimensjon, noe som leder til den tredje lokale variabelen(e) av stor betydning, *strukturelle forholds betydning* på kommunens vedtak. Diskursen rundt disse variablene er polarisert, men mer fragmentert enn den ideologiske. Tre parter kan identifiseres. Byrådet og Høyre fremhever slik argumentasjon klarest, deretter FrP og KrF. Venstre og opposisjonspartiene AP og SV er mindre opptatt av dette, og i den grad de er det, anses dette som løsbart. Når det snakkes om strukturelle faktorer er det i hovedsak *en* som fremstår som spesielt relevant, bolig. Boligtilgang er en gjenganger hos samtlige aktører, også Hidle & Vangstad (2008) trekker denne frem som spesielt relevant for Oslo. For å bosette flyktninger behøves boliger, og en mangel på disse har flere ganger blitt trukket frem av byrådet som *den* største hindringen for bosettingsarbeidet, og noe som gjør mottak av flere uforsvarlig.

Byrådets posisjon i saken kan forstås ut fra ideologiske overbevisninger, spesielt fremført av FrP, og av bekymringer for strukturelle faktorer, fremført av spesielt Høyre. Byrådet består av to partier som begge er ytterst på hver sin del av den to-delte bosettingsdiskursen, FrP på den ideologiske og Høyre på den strukturelle. Når Høyre i tillegg kan synes å ha blitt noe mer ideologisk skeptiske de senere årene, samtidig som FrP også bekymrer seg over

strukturelle faktorer gir dette, sammen med sekundærflyttingen, grunnlaget for kommunens restriktive vedtak de senere år.

Allikevel, problemstillingen var opptatt av variasjonen i kommunens handlingsvilje. Riktignok var fokus lagt mot de senere års negative trend, men kommunen har latt være å møte anmodningen også tidligere år, for så å møte den igjen. Hvordan kan dette forklares? At FrP har bidratt til å gjøre kommunen mer restktiv, og at FrP godtok det eksisterende byrådets plattform om økning i antall bosatte da de tiltrådte i 2003, er diskutert ovenfor. At effekten av FrP-deltakelse i byrådet ikke ble synlig før de senere årene stemmer overens med tallmaterialet. Men, byrådet bestående av Høyre, Venstre og KrF fattet restriktive vedtak for 2002 og 2003, altså før FrP kom inn i bildet. Det har ikke lyktes forfatteren å fremskaffe argumentasjon rundt disse tidlige vedtakene, men basert på analysen av de tre daværende byrådspartienes diskurs er det lite som tyder på at det var ideologisk motstand som lå bak. Tvert imot, dette styrker slutningen om strukturelle faktorers betydning. Alle de tre partiene har vektlagt aspektet, spesielt Høyre, og det fremstår som plausibelt at dette var bakgrunnen for disse årenes vedtak. Steen (2008) viser imidlertid hvordan disse to årene representerte unntaksår, med svært store asylstrømmer til landet, og stor medieoppmerksomhet. I denne sammheng trekker Steen frem muligheten for at det politiske klimaet ble mer restriktivt og at kommunene ville skjerme seg mot ”bølgen av flyktninger”. Spørsmålet behøver ytterligere undersøkelse for å besvares fullstendig.

Tre perioder med vedtak kan identifiseres, de to første årene med restriktive vedtak hvor strukturelle faktorer trolig var bakgrunn, tre år hvor statens anmodning møttes, og tre år hvor man igjen ble restriktive, men denne gangen mer ideologisk fundert. Utviklingen i boligtilgangen og sekundærflyttingen tilsvarer langt på vei utviklingen i vedtakene. Sekundærflyttingen var svært høy årene før de to første restriktive vedtakene, flatet ut før og i løpet av årene hvor man møtte statens anmodning, for igjen å stige kraftig før de senere års restriktive vedtak. Variasjonen i boligtilgang er vanskeligere å tallfeste, men byrådet fastslår at boligtilgangen gav etterslep i bydelene for de tre årene hvor man møtte statens anmodning, og derfor satte ned måltallet for 2007 (Byrådets forslag til budsjett 2007). Samtidig har FrPs innflytelse vært økende de senere årene. Det tilsynelatende samsvaret mellom utviklingen i disse tre variablene og kommunens handlingsvilje styrker slutningen om at disse tre er nøkkelvariabler for å forstå Oslo kommunes handlingsvilje.

8.3 Den analytiske modellens forklaringskraft

Den analytiske modellen la opp disposisjonen for oppgaven og rekkefølgen for undersøkelsen av de ulike variablene. Modellen skisserte flere variabler som ble antatt å være av betydning for kommunens handlingsvilje. Modellen omfattet variabler på tre ulike nivåer; stat, kommune og bydel. Samtlige variabler i modellen ble undersøkt, om enn i varierende grad. Mest fokus ble rettet mot variabler på kommune- og bydelsnivå.

En av modellens implikasjoner var ovenfra-ned tilnærmingens forutsetning om målklarhet og kommunikasjon fra statlig hold for vellykket iverksetting. Videre ble statlige ressurser, integreringstilskuddet, ansatt å være viktig for gjennomføringen av tiltaket og kommunens handlingsvilje. Det ble spesielt forventet at staten ville influere vedtak gjennom økonomiske virkemidler, heller enn kommunikative, grunnet autonomien i bosettingssaken. Empirien gir liten støtte til implikasjonene. Den statlige innflytelsen på vedtaket synes å være liten, noe som var forventet, men også gjennom økonomiske relasjoner som var uventet. For staten synes ikke en vellykket kommunal iverksetting, det vil si at kommunen møter deres mål, å være betinget av variabler fra deres side, men tvert imot av lokale forhold, som vektlegges i nedenfra-opp tilnærmingen. Ovenfra-ned tilnærmingen skal likevel krediteres for å påpeke at vellykket iverksetting er betinget av holdningen til lokale iverksettere, noe denne undersøkelsen har bekreftet. Nettopp lokale forhold i kommunen var en annen av modellens nøkkelvariabler. Det ble forventet at disse ville spille en nøkkelrolle på vedtakene, og som vist i punkt 8.2 var dette i høyeste grad tilfellet.

Om statens innflytelse, med unntak av integreringstilskuddet, ikke ble forventet å ha stor betydning på vedtaket, ble det forventet at variabler på kommune-bydelsnivået ville ha det.

Forholdet kommune-bydel er imidlertid ikke preget av samme frivillighet som stat-kommune. Slik sett ville det kunne forventes at iverksettingen i bydelene var preget av et klarere hierarkisk forhold, noe som også delvis er tilfellet. Forventningen var at kommunen gjennom målklarhet, kommunikasjon og ressurser ville være med på å prege virkeliggjøringen av tiltaket. Det empiriske materialet viste seg å bryte med denne forventningen. Målet var klart, oppfylle kvoten, og økonomiske ressurser tilgjengelig ble stort sett regnet som adekvate, men fraværet av hierarkisk kontroll over arbeidet var spesielt synlig. Dette syntes allikevel ikke å være et hinder for vellykket iverksetting, og bryter i så måte med modellen og ovenfra-ned teorien hvor mangel på autoritetstrukturer er blant

hovedårsakene til at iverksettingen mislykkes. Også strukturelle faktorer på bydelsnivå ble antatt å direkte påvirke virkeliggjøringen av tiltaket, men også her bryter empirien med modellens forventninger. Hverken organiseringen av arbeidet, tiltakets sosiale og geografiske nedslagsfelt eller andre trekk ved iverksetterne synes å kunne forklare om iverksettingen lykkes eller ikke, slik modellen impliserer. Men, med et viktig unntak, boligtilgang. Denne variabelen fremheves av de bydelsansatte som en avgjørende faktor for vellykket iverksetting.

Modellen la opp til ytterligere to sentrale implikasjoner. For det første at variabler på bydelsnivå indirekte ville virke inn på kommunens handlingsvilje i en nedenfra-opp form hvor lokale realiteter ble sendt oppover i systemet. Denne implikasjonen får langt på vei støtte fra det empiriske materialet. Beslutningstakere i kommunen trekker ved gjentatte annledninger frem slike variabler i sin argumentasjon, og spesielt boligtilgangen synes å være fremtredende. Det er også et samsvar mellom hvilke strukturelle variabler beslutningstakerne og bydelsansatte vektlegger, og igjen er boliger sentralt. For det andre ble det antatt en læringseffekt, også i tråd med nedenfra-opp tilnærmingen. Det faktiske utfallet ble forventet å være et resultat av variabler på kommune og bydelsnivå, og dette ville igjen indirekte påvirke kommunens handlingsvilje ved senere års vedtak. Også denne implikasjonen får støtte fra det empiriske materialet. I begrunnelser for vedtakene som fattes trekkes det ved flere anledninger frem etterslep og erfaringer fra tidligere år. Blant annet ble dette trukket frem som den viktigste årsaken til at kommunen i 2007 justerte måltallet ned til 240 etter tre år hvor de møtte statens anmodning.

I konfrontasjon med empirisk materialet synes den analytiske modellen å bidra med mye forklaringskraft. De sentrale mekanismene for handlingsviljen har i stor grad blitt observert i empirien. Imidlertid svikter enkelte av modellens implikasjoner, spesielt knyttet til ovenfra-ned tilnærmingens vektlegging av autoritetsstrukturer og kommunikative variabler som målklarhet og kontroll. Bosettingssaken representerer derimot en iverksettingsprosess preget av nedenfra-opp. Dette gjelder for statens innvirkning på kommunen, og på kommunens innvirking på bydelene. I begge tilfeller ”vinner” de lokale forhold, og hensyn til lokal tilpasning, autonomi og innflytelse gjennomsyrer prosessen både fra statlig og kommunalt hold.

Kildeliste

Litteratur:

Andersen, Svein (1997). *Casestudier og generalisering.* Bergen: Fagbokforlaget.

Barrett, Susan & C. Fudge (red.)(1981). *Policy and Action. Essayes on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.

Barret, Susan & Michael Hill (1984). ”Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective”. *Policy & Politics* 12(3): 219-240.

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

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

Berman, Paul (1980). ”Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations”, i Helen M. Ingram & Dean Mann (red): *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills: Sage Publications.

Bjørklund, Tor & Kval, Tor-Eirik (2001). *Innvandrere og lokalvalget 1999*. Oslo: Instituttet for samfunnsforskning. Rapport 2:2001.

Brantzæg B, M.T. Heian, L. Håkonsen, T.E. Lunder, K. Løyland & G .Møller (2006). *Evaluering av integreringstilskuddet. Flyktningenes rammetilskudd.* Bø: Telemarksforskning. Rapport nr 236.

Brochmann, Grete (2002). ”Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet”. Kap.1 i Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink & Jon Rogstad (red.) *Sand i maskineriet. Makt og demokrati i det flerkulturelle Norge. Makt og demokratiutrdeningen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Castles, S. & Miller, J.M. (2003). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid & Paul Ronæss (2002). *Forvaltning og politikk.* Oslo: Universitetetsforlaget.

Dahl, Ottar (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Elmore, R. (1980). ”Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”. *Political Science Quarterly* 21(2): 103-127.

Entzinger, Han (2000). ”The Dynamics of Integration Policies. A Multidimesional Model”. Kap.5 i P. Statham & R. Koopmans (red.) *Challenging Immigration and Ethnic Relation Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Fairclough, Norman (1992). *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

Fairclough, Norman (1993). “Critical discourse analysis and the marketization of public discourse: the universities”. *Discourse and Society* 3(2): 193-217.

Faist, Thomas (1994). “How to Define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in German Partisan Discourse”. *Western European Politics* 17(2): 50-71.

Freeman, Gary P. (2004). ”Immigrant Incorporation in Western Democracies”. *International Immigration Review* 38(3): 945-961.

Friberg, Jon H. & Lund, Monica (2006). *Mot en raskere og mer stabil besetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Oslo: Fafo. Rapport 544.

George, A.L & Bennet, A (2004). *Casestudies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.

Gerring, John (2004). “What Is a Case Study and What Is It Good For?”. *American Political Science Review. Quarterly Journal of the American Political Science Association* 98(2): 341-354.

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

Grønmo, Sigmund (1998). ”Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen”, i Harriet Holter & Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hagelund, Anniken (2003). ”A matter of decensy? The Progress Party in Norwegian immigration politics”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 29(1): 47-65.

Hansen, Tore (2005). ”Kommunal autonomi-hvor stort er spillerommet?”, kap.8 i Harald Baldersheim & Lawrence E Rose (red): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2.Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Hellevik, Ottar (2003). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Hidle, Knut & Vangstad, Arild (2008). *Arbeidsrettet bosetting av flyktninger i norske kommuner. Forvaltningspraksis, kunnskapsgrunnlag og innspill til metodikk.* Kristiansand: Agderforskning. FoU rapport nr 3/2008.

Høibo, Karoline (2004). *Inkludering av innvandrere i norske kommuner. En studie av statlig og kommunal diskurs om mål og middel.* Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for sammenliknende politikk. Masteroppgave.

Høydahl, Even (2007) *Sekundærflytting og økonomisk selvhjulpenhet. Flyktninger bosatt i Norge i 1995-2003.* Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Notat 2007/26.

Høydahl, Even & Selboe, Oddveig (2008). *Monitor for sekundærflyttede. Flytting blant flyktninger bosatt i Norge i 1997-2006.* Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Notat 2008/43.

Høydahl, Even (2009). *Sekundærflytting mellom bydeler i Oslo. Flytkninger bosatt 1997-2007*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Notat 2009/1.

Ibenholdt, Tone & Bakli, Oddbjørg (2009). *Bosetting av flyktninger*. Oslo: Devoteam Davinci. Rapport.

IMDi (2006). *Rutinehåndbok for bosettingsarbeidet i IMDi*. Oslo: IMDi.

IMDI (2008). *Hvordan går det med integreringen?* Oslo: IMDi. Årsrapport 2008.

Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. London: Sage Publications.

King, Gary, Robert Keohane & Sidney Verba (1994). *The Science in Social Science*. Princeton: Princeton University Press.

Kjellberg, Fransisco og Marit Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk- en innføring.* Oslo: Tano.

Kjelstadli, Knut (1992). *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget.* Oslo: Universitetsforlaget.

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

Kymlicka, W.(2003). "Immigration, Citizenship, Multiculturalism: Exploring the Links". I Sarah Spencer (red.) *The Politics of Migration. Managing Oppurtunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing.

Lane, J-E. (1992). *The Public Sector. Consepts, Models ans Approaches*. London: Sage Publications.

Lijphardt, Arend (1971). "Comparative politics and the comparative method". *American Political Science Review. Quarterly Journal of the American Political Science Association*: 682-693.

Mathisen, Werner Christie (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan.* Oslo: Universitetet i Oslo, instituttet for statsvitenskap. Forskningsnotat 1/97.

Narud, Hanne Marthe & Valen, Henry (2007). *Demokrati og ansvar. Politisk representasjon i et flerpartisystem.* Oslo: Damm Forlag.

Offerdal, Audun (1984). "Iverksetting og politikk. Eller: Om det er vellukka eller mislukka". *Statsviteren* 7(2): 20-49.

Offerdal, Audun (2005) "Iverksettingsteori- resultatene blir sjeldent som planlagt, og det kan være en fordel?" , kap. 11 i Harald Baldersheim & Lawrence E Rose (red): *Det kommunale*

laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. 2.Utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. 3.utgave. Berkely: California University Press.

Ragin, C. & de Meur, G. (2000). "Political Methodology: Qualitative Methods". Kap.33 i Goodin & Klingemann (red): *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Rochefort, D.A & Cobb, R.W.(1993). "Problemdefinition, Agenda Acsess and Policy Choice". *Policy Studies Journal* 21(1).

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

Statham, Paul (2003). "Understanding Anti-Asylum Rhetoric: Restrictive Politics or Racist Publics?". I S.Spencer (red.): *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change.* Oxford: Blackwell Publishing.

Steen, Anton (2008). "Bosetting av flyktninger. Mellom statlig styring og lokal politikk". I *Bosetting*. Oslo: IMDi. Årsrapport 2008.

Thränhardt, Dietrich (1995). "The Political Use of Xenophobia in England, France and Germany". *Party Politic*s: 325-346.

Van Meter, Donald S. & Carl E. Van Horn (1975). "The Policy Implementation Process: A Conseptual Framework". *Administration and Society* 6(4): 445-488.

Yin, Robert K (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edtion. Thousand Oaks: Sage Publications.

Offentlige dokumenter:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008). *Integrerings- og inkluderingspolitikk.* Oslo.

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (2008). *Notat til bystyrets organer. Spørsmål vedrørende bosetting av flyktninger.* Sak 165. 12.november.

Oslo kommune, *Byrådets forslag til budsjett 2005.* [online]. -URL: http://www.byradsavdeling-for-finans-og utvikling.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27296 (05.05.09).

Oslo kommune, *Byrådets forslag til budsjett 2006*. [online]. -URL: http://www.byradsavdeling-for-finans-og utvikling.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27296 (05.05.09).

Oslo kommune, *Byrådets forslag til budsjett 2007*. [online]. -URL: http://www.byradsavdeling-for-finans-og utvikling.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27296 (05.05.09).

Oslo kommune, *Byrådets forslag til budsjett 2008*. [online]. -URL: http://www.byradsavdeling-for-finans-og utvikling.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27296 (05.05.09).

Oslo kommune, *Byrådets forslag til budsjett 2009*. [online]. -URL: http://www.byradsavdeling-for-finans-og utvikling.oslo.kommune.no/category.php?categoryID=27296 (05.05.09).

Oslo kommune, *Kommuneplan 2008- Oslo mot 2026.* [online]. -URL: http://www.byradsavdeling-for-finans-og utvikling.oslo.kommune.no/getfile.php/byr%C3%A5dsavdeling%20for%20finans%20og%2 0utvikling%20(FIU)/Internett%20(FIU)/Dokumenter/Kommuneplan%20vedtatt_2008_uten%20kart.pdf (05.05.09).

Oslo kommune, Bystyremelding 1/2007. *Aktivitetsmeldingen.*

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

Stortingsmelding nr. 49 (2003-2004): *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Avisartikler:

Aftenposten (2005). ”Lae: Noen tar for lett på innvandring”. 2.desember.

Aftenposten (2007a). ”Frp krever pause i innvandringen. Mener innvandringsbydeler er sviktet av politikerne”. 31.januar.

Aftenposten (2007b). ”Vil ikke stenge Oslo- Lae høster storm etter innvandringsinnslag i Dagsnytt”. 15.mai.

Aftenposten (2008a). ”Vil tvinge flyktninger på norske kommuner”. 17.april.

Aftenposten (2008b). ”Ingen vil ha 1200 flyktninger”. 1.juni.

Aftenposten (2008c). ”Plass til 510 i Oslo”. 8.oktober.

Bergens Tidende (2007). ” Vil ha fengsel for tvangsekteskap”. 11.februar.

Dagsavisen (2007). ”Høyre rapper Frps klær”.18.mai.

Dagsavisen (2008). ”Vil ha færre somaliske flyktninger til Oslo”. 14.oktober.

NTB (2002). ”Ap slakter Frp-forslag om innvandringsstopp”. 29.november.

Partiprogrammer:

Kristelig Folkeparti, *Hjerte for Oslo. Program for byen 2007-2011*.

Oslo Arbeiderparti, *Bystyreprogram 2007-2011*. [online]. -URL: http://oslo.arbeiderparti.no/Politikk/Program-2007-2011 (05.05.09).

Oslo Høyre (2007a). *Innvandring og mangfold*. Pressemelding. [online]. -URL: http://oslo.hoyre.no/temaer/innvandring_og_asyl (05.05.09).

Oslo Høyre (2007b). *Oslo Høyres integreringspolitikk*. [online]. -URL: http://oslo.hoyre.no/artikler/2007/6/miljo_og_integrering (05.05.09).

Oslo FrP, *Bystyreprogram for perioden 2007-2011*. [online]. -URL: http://www.frp.no/Innhold/lagWeb/Oslo/Oslo_FrP/Program_og_planer/?folderpagesize=20 (05.05.09).

Sosialistisk Venstreparti. *Arbeidsprogram 2005-2009*. [online]. -URL: http://www.sv.no/Forside/Vi-mener/Programmer-og-uttalelser/Arbeidsprogram (05.05.09)

Venstre (2007a). *Et inkluderende samfunn*. [online]. -URL: http://www.venstre.no/sentralt/organisasjon/artikkel/2953/ (05.05.09).

Venstre (2007b). *Et flerkulturelt integrert samfunn*. [online]. -URL: http://www.venstre.no/sentralt/organisasjon/artikkel/2954/ (05.05.09).

Vedlegg 1

Informanter

Rådgiver IMDi

Bystyremedlem Ivar Johansen (SV)

Bystyremedlem Trond Jensrud (AP)

Bystyremedlem Olaf Thommessen (V)

Varaordfører og bystyremedlem Aud Kvalbein (KrF)

Programkoordinatorer for introduksjonsprogrammet bydel Stovner

Programkoordinator for introduksjonsprogrammet bydel Nordre Aker

Bosettingskoordinator og seksjonssjef bydel Gamle Oslo

Vedlegg 2

Eksempel på intervjuguider (tilpasset parti eller institusjon)

Bystyremedlemmer opposisjonen/støttepartier:

Hvor står ditt parti i denne saken og hvorfor?

Hvilke faktorer er de største utfordringene?

Hvilke faktorer blir vektlagt fra byrådets side ovenfor dere? Er dette en sak hvor det ideologiske eller strukturelle er viktigst?

Har dere merket noen endring i argumentasjonen og begrunnelsene fra byrådet de senere årene, tatt i betraktning den økende restriktiviteten?

Har du/dere merket noen endring hos H? Hvordan ser du deres standpunkt?

I tråd med spørsmålet ovenfor, hvilken rolle tror du FrP spiller her? Er dette en sak hvor FrP har kuppet H, og som langt på vei er på deres premisser?

Hhvilke rolle spiller politikerne? Eller er dette en sak hvor administrasjonen står sterkt?

Har ditt parti tatt opp dene saken i bystyret, og i så fall hvordan?

Bydelene:

Hvordan organiserer dere arbeidet med å bosette flyktninger i deres bydel?

Hva mener dere er de største flaskehalsene i bosettingsarbeidet?

Er integreringstilskuddet adekvat? Føler dere at kommunen sentralt stiller nok midler til disposisjon?

Hvordan fordeles integreringstilskuddet? Hvor mye får bydelene?

Føler dere at dere har noen påvirkningsmuligheter på kommunenes avgjørelser? Blir deres bekymringer ivaretatt av kommunen som helhet? Og, føler dere at dere har innvirkning på hvem og hvor mange flyktninger dere blir tildelt?

Hvordan har dere gjort det de siste tre årene, grad av suksess, liggende etter, eller etter skjema?

Har kommunen noen klare målsetninger/planer som dere skal følge?

Følges dere opp, rapporteres det til andre nivåer?

Hvordan forholder dere til sekundærflyttede og er dette problematisk?