



Integreringspolitikk i praksis

-

Om forholdet mellom stat og kommune med hensyn til
iverksetting av integreringspolitikk



Margrethe Karijord

*Masteroppgave i Statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Tromsø
Høst 2007*

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1.....	5
1.1. Bakgrunn og tema.....	5
1.2. Problemstilling.....	6
1.3. Avgrensning.....	7
1.4. Sentrale begreper og teoretisk ramme.....	8
1.4.1. Noen viktige begrepsavklaringer.....	8
1.4.2. Teoretisk ramme.....	9
1.5. Metode og data.....	9
1.6. Overførbarhet, troverdighet og bekreftbarhet.....	12
1.7. Oppgavens disposisjon.....	13
Kapittel 2.....	15
2.1. Innledning.....	15
2.2. Historisk tilbakeblikk.....	15
2.3. Mot en ny rolle for kommuneinstitusjonen?.....	19
2.3.1. Autonomiperspektivet.....	19
2.3.2. Hierarkiperspektivet.....	20
2.3.3. Det deliberative perspektivet.....	23
2.4. Iverksettingsprosessen.....	25
Kapittel 3.....	27
3.1. Den moderne innvandringen i Norge.....	27
3.2. Bakgrunn i casene.....	31
3.2.1. Snøvik kommune.....	31
3.2.2. Løvberg kommune.....	31
3.2.3. Rødnes kommune.....	31
3.3. Statens Integreringspolitikk.....	32
3.3.1. Introduksjonsordningen.....	32
3.3.2. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.....	34
3.3.3. Statlige retningslinjer og signaler.....	34
Kapittel 4.....	37
4.1. Innledning.....	37
4.2. Flyktningenes situasjon.....	37
4.2.1. Arbeidssituasjon.....	37
4.2.2. Utdanning.....	38
4.2.3. Godkjenning.....	39
4.2.4. Det sosiale aspektet.....	39
4.3. utfordringer for kommuneansatte.....	41
4.3.1. Arbeidsmengde.....	41
4.3.2. Et helårig heldagstilbud.....	41
4.3.3. Individuell tilpasning og individuell handlingsplan.....	42
4.3.4. Andre utfordringer.....	43
4.4. Holdninger i kommunene.....	43
4.5. Kritikk.....	44
4.5.1. Supplerende sosialhjelp.....	45
4.5.2. Manglende fokus på barn.....	45
4.5.3. Manglende støtte til kvalifikasjon.....	46
4.6. Samarbeid.....	46
4.6.1. Samarbeidet innad i kommunen.....	46
4.6.2. Interkommunalt samarbeid.....	47
4.6.3. Samarbeid med statlige organer.....	48
4.7. Tilknytning i det kommunale systemet.....	49

4.8. Oppsummering	50
4.8.1. Generelle trekk	50
4.8.2. Hindringer for flyktningene	50
4.8.3. Kontakt mellom flyktninger og etniske nordmenn	51
4.8.4. Utfordringer for de kommuneansatte	52
4.8.5. En positiv innstilling	55
4.8.6. Forslag til endringer	56
4.8.7. Samarbeid og organisering.....	56
Kapittel 5.....	59
5.1. Innledning	59
5.2. Handlefrihet og nasjonal likhet	59
5.2.1. Økonomi.....	61
5.2.2. Lov- og regelverk.....	63
5.2.3. Pedagogiske styringsformer	64
5.2.4. Rapportering.....	66
5.3. Kommunens rolle	67
5.3.1. Autonomiperspektivet	67
5.3.2. Hierarkiperspektivet.....	69
5.3.3. Det deliberative perspektivet	72
5.4. Oppsummering.....	73
Kapittel 6.....	77
6.1. Oppsummering.....	77
6.2. Avslutning.....	81
Vedlegg 1	83
Vedlegg 2	85
Referanser:	87

Kapittel 1

1.1. Bakgrunn og tema

Innvandring er ikke noe nytt fenomen i Norge. Allerede i middelalderen, gjennom hele perioden, var det en viktig del av norsk samfunnsutvikling. Senere, i siste halvdel av 1800-tallet hadde vi en betydelig arbeidsinnvandring til landet vårt, hovedsaklig fra Sverige og Finland. På slutten av 1960-tallet startet den moderne innvandringen til Norge, men arbeidsinnvandring hadde vi altså hatt i lange tider allerede. Det har vært en sterk og stort sett akselererende økning i innvandringen til landet vårt siden slutten av 60-tallet, og sammensetningen av de som flytter hit har endret seg. I 1970 kom de fleste innvandrere fra vestlige land, men ved utgangen av 1990-tallet var situasjonen en annen. Da kom mer enn halvparten av innvandrerbefolkningen fra ikke-vestlige land, og andelen har siden fortsatt å øke.

Den økte innvandringen fra ikke-vestlige land har medført en rekke nye utfordringer for et såpass homogent samfunn som Norge tradisjonelt har vært. Av mange forskjellige grunner har ikke-vestlige innvandrere strevd med å komme seg inn på det norske arbeidsmarkedet og i det ordinære norske utdanningssystemet. Økt fokus på problemet, samt det faktum at en stadig økende andel av innvandrerne har status som flyktninger har gjort at myndighetene i større grad har innsett sitt ansvar for å legge til rette for integrering. Det er klart at alle innvandrere som ikke blir integrert i sitt nye land har behov for hjelp til dette. Imidlertid er det en gruppe av innvandrere, flyktninger, som skiller seg ut ved at de har større problemer med å bli integrert enn andre, og mye av myndighetenes fokus har derfor vært på denne gruppen. Flyktningene har aller dårligst levekår blant innvandrerne, de har betydelig lavere yrkesdeltakelse og de har inntil den seneste tiden fått finansiert sitt livsopphold hovedsaklig ved hjelp av sosialstøtte. De blir også i høyere grad enn andre grupper boende i landet, derfor har flyktningbefolkningen i løpet av de siste 20 årene utgjort en raskt økende andel av landets innvandrerbefolkning. Norge har etter andre verdenskrig hatt et organisert mottak av flyktninger, og myndighetene har et særskilt ansvar for integreringen av denne gruppen

I stor grad delegerer staten ansvaret for integreringstiltak for flyktninger til kommunene. På den ene siden blir dette naturlig og effektivt, da kommunene har ansvaret for bosetting av flyktninger og de kjenner bedre til sitt eget lokalsamfunn enn det statlige organer gjør. På den andre siden kan det skape misnøye og frustrasjon blant kommunene. At kommunene skal ha handlefrihet og muligheter for en viss grad av lokalt selvstyre, er en verdi som historisk sett har hatt stor betydning i landet vårt. Hvis staten regulerer for mye gjennom lover, eller binder opp for mye av kommunens midler til sin egen politikk, er det ikke sikkert at det blir så mye igjen av det lokale

selvstyret og den effektiviteten det innebærer at kommunene kan tilpasse ressursbruken til lokale forhold. Mye av årsaken til at staten «blander seg inn» i kommunenes politikk er at Norge har utviklet seg til å bli en velferdsstat. I en slik stat er man avhengig av en viss grad av standardisering som gjelder i hele landet, slik at alle, uansett hvilken kommune de bor i, får tilgang til et like godt tilbud.

Forholdet mellom stat og kommune med hensyn til integreringspolitikk er temaet for denne oppgaven. Dette temaet er både interessant og faglig relevant. Kommunenes rolle i forhold til velferdsstaten har lenge vært debattert i statsvitenskapelige kretser her i landet. Kommunen er et fullverdig politisk-administrativt nivå som skal representere og uttrykke den lokale folkeviljen innenfor et avgrenset geografisk område (Larsen 1997:219). Men dette står i konflikt med rollen kommunen har som avledet statsmakt, et forvaltningsorgan med ansvar delegert fra staten. En stor andel av offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon foregår jo nettopp i kommunene og disse er en viktig del av velferdsstaten, der alle har rett på de samme velferdsgodene. Deltakere i debatten har fremmet ideer om at kommunenes rolle må endres, og at en må justere de tradisjonelle verdiene som omhandler kommunen i takt med dette. Jeg mener at det er svært interessant å belyse dette temaet, for å se om man forsøker å løse konflikten mellom statens og kommunens rolle i det moderne norske samfunnet, og i tilfelle på hvilken måte man forsøker å løse den.

Integreringspolitikk er også et viktig tema. Det er først og fremst viktig fordi det handler om skjebnene til enkeltindivider. Mange av dem har flyktet fra krigssituasjoner og hit til Norge, slik at de kan få beskyttelse og starte på sine nye liv. Ingen er tjent med at ikke-vestlige innvandrere danner en ny underklasse i det norske samfunnet, verken innvandrerne selv, såkalte «etniske nordmenn», eller samfunnet som helhet. Det er derfor svært viktig at en god integreringspolitikk, med riktige virkemidler og retningslinjer, blir utarbeidet. Det er også svært viktig at denne integreringspolitikken blir utført etter dens intensjoner. For at dette skal skje, må samarbeidet mellom stat og kommune fungere på best mulig måte. Det må ikke være slik at staten innfører reformer som forutsettes utført av kommunene uten at det overføres tilstrekkelig med midler. Men kommunene må også gjøre sitt aller beste for å hjelpe innvandrerne på mest mulig effektiv måte, slik at midlene faktisk strekker til og at innvandrerne, uavhengig av hvilken kommune de bor i, får det tilbudet de har behov for.

1.2. Problemstilling

Et godt fungerende samarbeid mellom stat og kommune kan være avgjørende for hvordan enkeltmenneskers liv blir her i landet og for hvilke muligheter de i realiteten har for å foreta en

vellykket tilpasning til det norske samfunnet. Jeg ville derfor undersøke hvordan samarbeidet arter seg i dag, og problemstillingene for undersøkelsen ble:

- 1. Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder integrering av flyktninger, og hvordan følger de opp statens retningslinjer i integreringspolitikken?*
- 2. Er det konflikter i forholdet mellom statlig styring og lokal iverksetting som kan føre til hindringer for innvandrernes integrering?*

For det første er jeg ute etter å se på hvordan statens retningslinjer i integreringspolitikken i praksis blir utført i kommunene. Blir den utført på den måten den er ment til? Er tilbudet innvandrerne får i sterk grad avhengig av hvilken kommune de bor i? For det andre er det i denne sammenheng også naturlig å se på samarbeidet mellom stat og kommune når det gjelder integreringsfeltet. Generelt sett har forholdet mellom stat og kommune mange steder vært preget av konflikter og misnøye, spesielt på grunn av dilemmaet som oppstår når kommunene på sin side verdsetter lokalt selvstyre og handlefrihet, mens staten på sin side verdsetter nasjonal likhet. Hvis samarbeidet på integreringsfeltet er preget av slike konflikter vil det i mange tilfeller være til hinder for innvandrernes integrering i det norske samfunnet. Jeg vil også undersøke om kommunenes rolle er i endring og om det eventuelt fører til et bedre samarbeid, noe som vil være til gagn for alle parter og legge bedre til rette for innvandrernes muligheter her i landet. En av målsettingene med å undersøke problemstillingen har vært å belyse eventuelle svakheter i samarbeidet mellom staten og kommunen. Svakheter som dette kan få store og negative konsekvenser, ikke bare for integreringsarbeidet, men også innen en rekke andre områder innen forvaltningen. Flyktningbefolkningen vil imidlertid være i en særlig sårbar situasjon, og det er derfor viktig at forholdene blir lagt best mulig til rette for deres utvikling i Norge.

1.3. Avgrensning

Jeg forstod ganske tidlig at oppgaven i en relativt stor grad måtte begrenses. For det første er jeg personlig av den formening at alle innvandrere, og barn av disse (såkalte «flerkulturell barn og ungdom»), som sliter med integrering i det norske samfunnet, burde få hjelp til dette. Kommunene har adgang til å søke om statlige midler til prosjekter rettet mot ulike innvandrergupper. De vil i ulik grad benytte seg av denne muligheten og det vil også variere i hvilken grad disse tiltakene eksklusivt er rettet mot minoritetsgrupper eller om «etniske nordmenn» også kan benytte seg av dem. Jeg har ikke tatt for meg disse tiltakene, delvis fordi det ville bli både for omfattende og komplekst, siden en del av tiltakene ikke eksklusivt er rettet mot innvandrergupper, delvis fordi kommunene ikke er pålagt å utføre dem. Problemstillingen min er rettet mot hvordan statens retningslinjer blir fulgt opp og hvordan samarbeidet mellom stat og kommune er når det gjelder integrering. Staten har kun pålagt kommunene spesielle tiltak, som for eksempel

introduksjonsordningen, som fokuserer på flyktningbefolkningen, og da ble det også nødvendig å fokusere på denne gruppen her i denne oppgaven.

For det andre valgte jeg i intervjuundersøkelsene ikke å intervju flyktningene selv, men ansatte i den kommunale forvaltningen som har flyktninger som arbeidsfelt. Flyktningene kunne selvsagt også ha bidratt med utfyllende informasjon, og det kunne ha vært svært interessant. Men det ville likevel ha blitt for omfattende for denne oppgaven. I tillegg kan en forvente at de ansatte som jobber med flyktninger til daglig har mer oversikt over hvordan integreringspolitikken blir utført i egen kommune, og er mer i stand til å se «det store bildet» av situasjonen som flyktningene i kommunen befinner seg i.

For det tredje vil jeg få presisere at jeg kun har valgt ut tre kommuner, i ett og samme fylke, Østfold fylke. Dette er en kvalitativ studie, og jeg har derfor valgt å konsentrere meg om få case.

1.4. Sentrale begreper og teoretisk ramme

1.4.1. Noen viktige begrepsavklaringer

Før vi går videre er det viktig med noen få avklaringer. For det første: hva menes med *integrering*? Staten, som har lagt retningslinjene for integreringspolitikken definerer det slik: «*Integrering* betyr vanligvis at en «fremmed» gruppe blir en funksjonsdyktig del av vertssamfunnet, men uten at den mister sin kulturelle eller etniske identitet. Dvs. at selv om gruppens medlemmer blir nødt til å tilegne seg visse ferdigheter i vertssamfunnets språk og omgangsformer, fortsetter den allikevel å skille seg ut fra andre grupper i samfunnet» (NOU 1986:8:22). I Ot. Prp. Nr 28 (2002-2003:7) står det også at «det overordnede målet med integreringspolitikken er at alle, uavhengig av bakgrunn, skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser.» Jeg må altså få slå fast at *integrering* ikke er det samme som begrepet det av og til blir forvekslet med, nemlig *assimilering*. *Assimilering* vil si at minoritetens kultur utslettes og forsvinner, slik at gruppen mister sin etniske identitet. (NOU 1986:8). Dette er ikke et mål for dagens integreringspolitikk. Vi vil fortsette å ha et kulturelt mangfold, men alle skal likevel ha mulighet til å delta i samfunnet.

Det aller meste av kommunenes integreringstiltak er de tiltakene som inngår i *introduksjonsordningen*. Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere ble vedtatt 4. juli 2003. Deltakerne er nyankomne flyktninger eller familiegjensforente til disse, og som er mellom 18 og 55 år, og de har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og kommunene plikter å tilby et slikt program. Begrepet *flyktning* omfatter overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått innvilget asyl eller opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl. (Statsistisk Sentralbyrå, 2006) En *asylsøker* er «en person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort.»

En *overføringsflyktning* er «en flyktning som får komme til Norge etter et organisert vedtak, vanligvis i samarbeid med FN's Høykommissær for flyktninger (forkortet: UNHCR). Stortinget, etter forslag fra Regjeringen, fastsetter en kvote for hvor mange overføringsflyktninger Norge kan ta imot hvert år». I tillegg omfatter loven personer som har fått fornybar oppholds- eller arbeidstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, eller kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon. Jeg vil senere i oppgaven gå mer nøye inn på hva introduksjonsordningen går ut på, men først skal jeg nøye meg med å si at introduksjonsordningen knytter inntekt til aktivitet. Før har det vært vanlig å motta sosialhjelp uten noen form for motytelse. I introduksjonsordningen skal det ikke lenger være slik. Nå skal deltakerne yte noe tilbake til staten, de skal delta i et kvalifiseringsprogram som skal være tilrettelagt for den individuelle deltaker. Opplegget skal være helårlig og på full tid. Som deltaker har man rett på introduksjonsstønning, som blir redusert ved ugyldig fravær.

1.4.2. Teoretisk ramme

Studien omhandler forholdet mellom stat og kommune, og utførelsen av en viktig oppgave for kommunalforvaltningen, nemlig integreringsarbeidet. Jeg har derfor valgt å benytte statsvitenskapelig teori som omhandler nettopp disse emnene. I kapittel 2 vil det være mer utførende forklaringer om dette, så jeg vil nøye meg med å bare fortelle helt kort om den teoretiske bakgrunnen for emnet her i innledningen.

Forholdet mellom staten og kommunen har tradisjonelt sett vært preget av en motsigelse mellom kommunal råderett og nasjonale mål (Kjellberg 1991:45). I St.meld. nr. 23 (1992-93) oppsummeres samhandlingen som preget av misnøye og frustrasjon hos alle parter. Det har vært mye debatt både før og etter denne Stortingsmeldingen, der man har diskutert hvordan rollefordelingen mellom stat og kommune skal være. I teorikapittelet skal jeg ta for meg noen av de synspunktene som har gjort seg mest gjeldende. Her skal jeg blant annet se på Jenssens (1995) tre perspektiver, autonomiperspektivet, hierarkiperspektivet og det deliberative perspektivet. Kort sagt analyseres samhandlingen mellom stat og kommune i autonomiperspektivet spillteoretisk. I hierarki-perspektivet er samhandlingen derimot kjennetegnet av et autoritetsforhold, der staten står over og bestemmer, og kommunen står under og utfører. I det deliberative perspektivet oppfattes samhandlingen som et partnerskap, der man ved hjelp av interaksjon og kommunikasjon må forsøke å komme fram til en felles forståelse av hva som kan være fornuftige løsninger. Jeg skal utdype disse perspektivene nærmere i teorikapittelet, og jeg vil i kapittel 5 bruke dem til å analysere hvordan samhandlingen mellom stat og kommune foregår i dag, samt forsøke å finne ut i hvilken retning den ser ut til å utvikle seg.

1.5. Metode og data

I denne oppgaven har jeg valgt å konsentrere meg om kvalitativ metode. Jeg har også hentet

data fra kvantitativ forskning. Statistisk Sentralbyrå har gjort omfattende undersøkelser om innvandring i Norge, og for å få en viss forståelse og bakgrunnskunnskap om flyktningenes situasjon, fant jeg det nødvendig å også ta i bruk dette. Det er imidlertid mye som ikke kan fanges opp av tall, og for å finne svar på problemstillingen har jeg vurdert det som nødvendig å tillegge kvalitativ metode størst vekt. Innsamlingsteknikkene jeg har valgt er intervjuundersøkelser og dokumentanalyse. Dette ser jeg som absolutt nødvendig med hensyn til problemstillingen, og på mange måter utfyller de hverandre i denne oppgaven.

Når det gjelder forholdet mellom stat og kommune, er det jo slik at staten fastsetter politikken, mens kommunene utfører den. Staten fastsetter sin politikk, og for å kunne foreta en analyse av denne politikken har jeg blant annet sett på Introduksjonsloven (2003), forskjellige Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner og NOU (Norges offentlige utredninger) som har vært relevante i forhold til emnet. I loven kan man finne hva staten har pålagt kommunene å utføre. I Stortingsmeldingene, Stortingsproposisjonene og utredningene kan man blant annet finne ut hva statens intensjoner er, hvilke synspunkter den har på hvordan samhandlingen mellom staten og kommunene fungerer og forslag til hvordan eventuelle problemer kan løses.

Jeg gikk også gjennom dokumenter fra kommunene, som for eksempel vedtak og rapporter. Her håpet jeg på å finne informasjon om hvordan kommunene selv oppfattet samarbeidet mellom dem og staten, samt om hvordan kommunene imøtekommer statens krav når det gjelder integreringsarbeidet. Imidlertid var det ingen av dokumentene som vurderte samarbeidet mellom kommune og stat. I dokumentene kunne man lese hvor mange flyktninger kommunene har vedtatt å bosette, men jeg fant ingenting annet av interesse, og jeg har derfor vurdert å ikke inkludere disse dokumentene i analysen.

Det var i tillegg nødvendig å foreta intervjuundersøkelser. Kommunene vedtar ikke bare sin egen politikk, men utfører også som kjent statlig politikk. I hvilken grad dette gjøres i tråd med statens intensjoner vil være svært vanskelig å finne ut av på en annen måte enn ved en intervjuundersøkelse. Jeg valgte ut tre case, tre kommuner i Østfold fylke. Av personvernshensyn har jeg valgt å gi både kommunene og informantene fiktive navn. Kommunene valgte jeg å kalle Løvberg, Snøvik og Rødnes. Ved å velge ut tre case i stedet for kun ett, kan man for det første i større grad styrke funnene sine. For det andre kan man se om det finnes forskjeller mellom casene, samt se om man kan finne noe som kan forklare eventuelle forskjeller. De tre kommunene er ganske like på mange måter. Blant annet befinner de seg nært hverandre, det vil derfor være en relativt stor likhet både når det gjelder problemer og fordeler i forhold til innvandrernes situasjon. Jeg intervjuet kommuneansatte i disse kommunene, og jeg har under punkt 1.3. redegjort for hvorfor jeg ville intervju akkurat disse. Casene er ikke utvalgt tilfeldig men strategisk. Ved å gjøre dette kunne jeg også se litt på et faglig fellesforum for kommunene i Østfold fylke. I tillegg ble undersøkelsene

av disse kommunene mer overkommelig fordi jeg selv bor i dette fylket og en oppgave som denne er begrenset både når det gjelder tidsmessige og økonomiske rammer.

Før jeg utførte selve intervjuene, tok jeg kontakt med flyktningkontorene i de respektive kommunene. Jeg fortalte om studiet mitt, og fikk positivt svar fra flyktningkonsulentene på forespørselen om å få utføre undersøkelsen. De valgte selv ut hvem jeg skulle intervjuer, alt etter hvem av de ansatte som visste mest om emnet. Dette kan selvsagt være problematisk. Det kan være skjulte grunner til at de som blir valgt ut til å delta i undersøkelsen blir valgt ut. Dette trenger ikke nødvendigvis å være bevisst fra «utvelgers» side. I en undersøkelse som denne var det imidlertid vanskelig for meg som utenforstående å selv velge ut hvem jeg skulle snakke med, først og fremst fordi jeg ikke visste hvem av de ansatte som hadde kunnskap om emnet. Det var derfor nødvendig å overlate dette til andre. Det er ikke sikkert at det i denne undersøkelsen var slik at den som valgte ut informanter hadde noen baktanker med sine valg. Uansett intervjuet jeg flere informanter i hver kommune, slik at jeg fikk et helhetlig bilde av situasjonen i disse kommunene.

Før undersøkelsen lagde jeg også en intervjuguide. Intervjuene skulle være delvis ustrukturerte, slik at jeg kunne fange opp viktige problemstillinger som jeg ikke hadde tenkt ut på forhånd. I intervjuguiden hadde jeg skrevet ned spørsmål som jeg skulle stille, men det var også åpent for å stille andre spørsmål mer impulsivt hvis det dukket opp behov for det. Spørsmålene som jeg på forhånd hadde bestemt meg for å stille ble delt opp i tre grupper: «Utføringen av integreringspolitikken i din kommune», «spesielt om introduksjonsordningen» og «forholdet mellom kommunen din og staten».

Under selve intervjuene presenterte jeg meg først og fortalte om masteroppgaven min. Jeg opplyste også om at deltakelsen var frivillig, at alle opplysninger ville bli behandlet konfidensielt og at jeg ville benytte lydopptaker. Intervjuene varte alt fra 40 minutter til 2 timer og jeg intervjuet 7 personer. Av og til hendte det at informantene ikke forsto spørsmålet eller ikke visste hva de skulle svare. Da hoppet vi som regel over det, fordi det ofte viste seg at han/hun ikke hadde tilstrekkelig kunnskap til å svare. Da vurderte jeg det som bedre å gå over til andre spørsmål, i stedet for å forsøke å manipulere frem et svar. Jeg tok notater under intervjuene. Dette kan være negativt blant annet fordi jeg som intervjuer da ikke kunne vie min hele og fulle oppmerksomhet til informanten, og det da kan være vanskeligere for informanten å «åpne seg». Men en positiv side ved å ta notater er at man ikke mister hele intervjumaterialet i tilfelle det skulle være noe galt med diktafonen. Det viste seg at det var noe feil med den første diktafonen jeg brukte, så det første intervjuet ikke ble tatt opp.

Etter at intervjuundersøkelsen var ferdig, skrev jeg ut hele intervjumaterialet og komprimerte det i et sammendrag etter å ha organisert det i forskjellige temaer. Det er deretter blitt analysert, og resultatet er å lese i kapittel 5. Jeg intervjuet flere ansatte i hver kommune. Noen av

saksområdene var det bred enighet om, men når det gjaldt andre kunne det være forskjellige oppfatninger. En svakhet ved å benytte kvalitativ metode er at det kan oppstå tolkeproblemer i slike tilfeller. Men der det var forskjellige oppfatninger, valgte jeg å representere de forskjellige syn i framstillingen.

1.6. Overførbarhet, troverdighet og bekreftbarhet

For å vurdere forskningens kvalitet benytter man i kvantitativ metode begreper som generalisering, reliabilitet og validitet. Men i kvalitativ forskning bør disse heller henholdsvis erstattes med begrepene overførbarhet, troverdighet og bekreftbarhet, fordi det ofte ikke er mulig å oppfylle de samme krav som brukes for å vurdere kvantitativ metode. Dalen (2004:103) er en av dem som skriver om dette, og hun viser også til annen litteratur som behandler dette.

Et viktig mål i kvalitative studier er at forskningen skal oppfattes som troverdig, at den er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard 1998:169). Selv om det er vanskelig å møte det samme kravet som bør overholdes i kvantitativ forskning, nemlig at fremgangsmåte og analyse av data skal kunne etterprøves nøyaktig av andre forskere, bør man også i kvalitativ forskning beskrive alle ledd i undersøkelsen så grundig at en annen forsker i prinsippet kan gjennomføre tilnærmedesvis det samme prosjektet (Dalen 2004:103). Jeg har derfor under punkt 1.5. forklart hvordan jeg utførte undersøkelsene, og i tillegg fins det informasjon om dette i vedlegget. Befring (2002:155) mener at det kan være fordelaktig å gjennomføre den samme målingen flere ganger. Intervjuundersøkelsen min er statisk, det vil si at jeg ikke har fulgt informantene mine over tid men kun intervjuet dem en gang hver. Imidlertid intervjuet jeg flere informanter i hver kommune, dels for å få et bedre helhetsinntrykk av situasjonen, dels for å styrke påliteligheten. Informantene innad i samme kommune var ofte enige, men når jeg fant meningsforskjeller forsøkte jeg å finne ut hva som kunne være årsaken til dette. I tillegg lot jeg informantene lese transkripsjonen fra det intervjuet de selv var med på, slik at vi i samarbeid kunne luke ut eventuelle misforståelser fra min side.

Bekreftbarhet er knyttet til vurderinger av de tolkningene undersøkelsen fører til (Thagaard 1998:181). Kvale (1997:168-170) skriver at validering er en kontinuerlig prosess i et forskningsprosjekt, og det sier noe om kvalitet. Man må vurdere sannhetsverdien på tre nivåer:

- 1) «Å validere er å kontrollere». Man må som forsker være kritisk til egne funn, for å motvirke feiltolkninger. Selv om jeg ikke kjente feltet så godt fra før, hadde jeg lest en del dokumenter før intervjuene. Jeg måtte spørre meg selv flere ganger om jeg målte det jeg trodde jeg målte, eller om jeg lot forforståelsen min, som jeg hadde tilegnet meg gjennom teori, farge data. Av frykt for det sistnevnte, justerte jeg flere ganger intervjuguiden, og endret på formuleringen av noen spørsmål, slik at jeg på best mulig måte kunne styrke sannhetsverdien.

- 2) «Å validere er å stille spørsmål». Kvale sier at metoden man bruker må tilpasses innhold og formål. Jeg valgte å benytte kvalitative metoder, det vil si dokumentanalyse og intervjuundersøkelser, og jeg har redegjort for dette valget ovenfor. Jeg mener at disse metodene er godt tilpasset problemstillingen for dette studiet. I tillegg sier Kvale at en vanlig kritikk av forskningsintervjuer er at deres resultat kan være ugyldige fordi informantenes rapporter kan være usanne. For eksempel kan de svare slik de tror det blir forventet av dem. Ved en kritisk gjennomgang av intervjumaterialet, har jeg ikke vurdert dette som et stort problem i denne studien. Mye av datamaterialet kunne verifiseres ved spørsmål til en eller to andre informanter i samme kommune, i tillegg til at informantene fikk tilgang til å kommentere sine egne utsagn etter å ha lest transkripsjonen fra intervjuene.
- 3) Å validere er å teoretisere. Jeg håper at den teoretiske drøftingen av samarbeidet mellom staten og kommunen når det gjelder integreringspolitikk gir en sann innsikt på dette feltet. Jeg benytter meg også av annen forskning, og vurdert opp mot denne kan ny kunnskap genereres og gi ny forståelse av hvordan samarbeid mellom stat og kommune kan påvirke hvordan integreringspolitikken blir utført.

1.7. Oppgavens disposisjon

Jeg har valgt å dele oppgaven i 6 kapitler. I kapittel 2 skal jeg ta for meg teori. Jeg vil benytte teori som tar for seg forholdet mellom stat og kommune fra et statsvitenskapelig perspektiv. Det finnes mange perspektiver på samarbeidet mellom stat og kommune, både deskriptive og normative. Jeg kommer til å se nærmere på noen av disse perspektivene for å bruke dem i kapittel 5 for å finne ut hvilke(n) av dem som beskriver situasjonen slik den er i dag, og om dette er fordelaktig for flyktingene når det gjelder deres tilpasning til det nye livet i Norge.

I kapittel 3 skal jeg gi litt bakgrunnskunnskap. Først vil jeg skrive litt om innvandringens og integreringspolitikken historie i Norge og i de tre kommunene som jeg har valgt som case. Så vil jeg gjøre rede for statens integreringspolitikk som kommunene er blitt pålagt å utføre. Her skal jeg beskrive lovverk som er blitt vedtatt av staten, samt signaler som blant annet kommer til syne i forarbeidene til lovene og som kommunene må forholde seg til når de skal utføre politikken.

I kapittel 4 og 5 vil jeg presentere datamaterialet og utføre en analyse basert på teorien i kapittel 2 og datamaterialet. I kapittel 4 skal jeg ta for meg det første aspektet i problemstillingen, nemlig om hvordan integreringsarbeidet i kommunene blir utført i forhold til hva staten har pålagt dem, og i hvilken grad kommunene har handlefrihet. I kapittel 5 skal jeg ta for meg det andre aspektet, hvordan samarbeidet mellom stat og kommune arter seg, og hvilken rolle kommunen har, eller utvikler seg mot å få.

Kapittel 6 er en avslutning, og her vil jeg oppsummere og komme med en konklusjon på arbeidet.

Kapittel 2

2.1. Innledning

Hvilken plass kommunene skal ha i det nasjonale styringssystemet har alltid vært et kontroversielt politisk spørsmål. Temaer som ofte vender tilbake i diskusjonen er hvor grensene mellom statlig og kommunal råderett og innflytelse bør gå, og i hvilken grad staten gjennom sine reguleringer gir kommunene et fritt handlingsrom for egen politikk og egne prioriteringer.

Kommuneinstitusjonens historie og debatten som har fulgt den kan forstås som en vedvarende spenning mellom to hovedhensyn; autonomimodellen og integrasjonsmodellen (Kjellberg 1988). Det er ikke snakk om en kamp mellom gode og onde løsninger, men heller at ulike aktører har forskjellige oppfatninger av den rette balansen mellom to motstridende organiseringsprinsipper. I autonomimodellen er tanken at den lokale sfære skal holdes atskilt fra statlig virksomhet. Staten skal ikke blande seg unødige inn, men den skal kun veilede, overvåke og kontrollere. Kommunen, på sin side, skal ha et betydelig fritt handlingsrom (Fimreite m.fl. 2002:7) Den andre modellen kalles integrasjonsmodellen. Her tar man utgangspunkt i ønsket om nasjonal likhet, noe som forutsetter en aktiv stat. Lokalt handlingsrom blir underordnet hensynet til utjevning og sosial og territoriell likhet. Norge har blitt en velferdsstat, og det er uakseptabelt hvis tilgjengelighet og form på velferdsstatlige goder i stor grad varierer mellom kommunene i landet.

I dette kapittelet skal jeg først gi et kort tilbakeblikk på kommuneinstitusjonens historie, der man kan se at de to modellene har hatt forskjellig betydning i ulike perioder. Deretter vil jeg se litt på hva som har preget forholdet mellom stat og kommune de senere årene. Her vil jeg blant annet ta for meg begrunnelser for kommunen som institusjon og for statlig styring av kommunen. Så vil jeg se på forskjellige perspektiver som har gitt forslag til hvordan man kan definere kommunenes rolle i det moderne samfunnet for på den måten å dempe motsetningen mellom lokal autonomi og nasjonal integrasjon. Til slutt vil jeg helt kort ta for meg iverksettingsprosessen.

2.2. Historisk tilbakeblikk

Formannskapslovene ble vedtatt i 1837 og siden den gang har kommunens rolle i forhold til staten endret seg kontinuerlig. For å forstå kommunens rolle i det moderne samfunnet og i hvilken retning den er i ferd med å utvikle seg, er det viktig å ha litt bakgrunnskunnskap om kommuneinstitusjonens historie.

Perioden fra kommunalforfatningene ble vedtatt i 1837 og frem til mellomkrigstiden kjennetegnes av få systematiske forsøk på å gripe inn i eller styre den kommunale virksomheten (Fimreite m fl 2002:12-19). Kommunene hadde også et stort lokalt handlingsrom, selv om de aller fleste fylte det med passivitet. Grunnholdningen blant datidens forfatningsjurister var likevel at kommunenes makt og kompetanse sprang ut fra staten, og kommunene levde i prinsippet på statens

«nåde». Det var egentlig ingenting forfatningsmessig i veien for at staten kunne ha blandet seg mer inn, men i praksis ble det ikke slik, blant annet fordi kommunens første tid falt sammen med oppblomstringen av norsk nasjonalisme. Nasjonalromantikk var en sterk strømning i datidens Europa, og ifølge dette tankegodset var det «virkelige» livet å finne ute på bygdene og langs fjordene. Det ble sett på som viktig at folket i distriktene selv skulle få bestemme i lokale saker, og her kom kommunen inn i bildet. Staten praktiserte stort sett en "laissez faire"-holdning til kommunal virksomhet, kun på noen få områder stilte den krav til tjenesteytingen (spesielt når det gjaldt skolen). Men en ting er frihet til aktivitet, en helt annen er å ha evnen og viljen. På det lokale planet ser det ut til i lang tid etter det kommunale selvstyrets innføring i 1837 å ha skortet på begge deler (Steen 1968:163-164). I stedet for konkret virksomhet tolket kommunene sine hovedoppgaver til å være av ideell, oppdragende og besparende karakter, de skulle oppdra landets innbyggere som demokratiske borgere og styrke ansvarsfølelsen for medmennesker, lokalsamfunn og nasjon. Likevel ble det lokale handlingsrommet enkelte steder fylt med velferdsaktivitet, særlig ble dette mulig etter 1910, etter at allmenn stemmerett ble innført, og slike aktiviteter fikk støtte fra større deler av velgermassen. På 1920-tallet ble det imidlertid klart at en rekke av kommunene befant seg i en dyp økonomisk krise, og det vokste fram en tverrpolitisk forståelse av at den store variasjonen i kommunalt inntektsgrunnlag var problematisk. Resultatet ble en konsensus om behovet for sterkere nasjonal integrasjon og at staten måtte påta seg større ansvar for kommunenes økonomi. Dette skulle blant annet skje ved direkte, generelle tilskudd til trengende kommuner, og ved å omfordele skatteinntekter mellom rike og fattige kommuner.

Fra slutten av andre verdenskrig og frem til andre halvdel av 70-tallet var samarbeidet mellom stat og kommune preget av en annen balanse mellom autonomi og integrasjon enn tidligere (Fimreite m.fl. 2002: 19-23). I takt med moderniseringen av samfunnet var det blitt mer realistisk å mene at kommunene ikke bare skulle oppdra borgerne, men at de lokale enhetene også burde benyttes som instrumenter for sosial utjevning og som velferdsprodusenter. Vekten ble nå lagt på høy nasjonal integrasjon, det vil si at kommunene nå først og fremst skulle være et ledd i statens administrative struktur. Men samtidig var det viktig å bevare et relativt stort lokalt handlingsrom, fordi gjennomføringen av nasjonale velferdstiltak var avhengig av at det fantes et kommunalt apparat som kunne gjøre politiske vurderinger ved den lokale tilpasningen av tiltakene. Målet for denne typen kommune var å balansere hensynene til lokal deltakelse og kollektiv behovtilfredsstillelse.

Perioden fra 1970-tallet frem mot i dag har vært preget av høy integrasjon og lite lokalt handlingsrom (Fimreite m.fl. 2002:24-31). Likhet og nasjonale standarder har blitt forsøkt ivarettatt gjennom rettighetslovgivning, nasjonale handlingsplaner og stadig mer bruk av øremerkede tilskudd knyttet til disse. Dette har ført til at kommunalpolitikken har blitt preget av statlig detaljstyring, og

kommunene har mistet mye av sitt lokale handlingsrom. Målet har vært at alle skal ha krav på det samme uansett hvor de bor, derfor har tilpasning til lokale forhold vært uønsket. Gjennom hele perioden ble det imidlertid vedtatt reformer for å begrense statens inngripen i kommunale forhold, og i 1992 kom en ny kommunelov som hadde samme intensjoner. Men alt i alt ble konsekvensene av de forskjellige fristillingstiltakene relativt moderate, blant annet fordi staten etter hvert ikke ønsket en fristilling av kommunene. Hovedtyngden av kommunal virksomhet i den senere tid har derfor reflektert nasjonale programmer og velferdsstatlige tiltak. Men vi må likevel ikke overse den handlefrihet de fleste kommuner tross alt har hatt med hensyn til å oppfylle lokale mål og prioriteringer (Larsen 1997:231). Eksempler på dette er bygging av rådhus, utbygging av infrastruktur og satsing på kultur. Likevel er det ikke å stikke bak en stol at det i denne perioden har vært et relativt lite handlingsrom for kommunen (Jenssen 1995:131). Staten har hatt et hovedansvar for å finansiere den kommunale virksomhet, mens de kommunale myndigheter har ansvaret for å sette statlig pålagte oppgaver ut i livet. Selve organiseringen av samhandlingen har ført til misnøye hos begge parter.

I kommunene har ett ankepunkt vært at det er manglende samsvar mellom pålagte oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet fra statlig hold (Jenssen 1995:131-132). Kommunene er blitt landets største arbeidsgiver, i tillegg til at den kommunale utgiftsveksten har vært enda større enn veksten i sysselsetting. Parallelt med denne veksten har kommunene blitt pålagt en rekke nye oppgaver, med økte standardkrav og detaljstyring på flere sektorer. Dermed har kommunenes økonomi blitt mer anstrengt, med strengere krav til effektivisering og forslag om økning i kommunestørrelsen for å utnytte stordriftsfordeler bedre. Ofte har oppgaven lokalt blitt å avgjøre hvilke pålegg man blir nødt til å bryte. En annen kilde til frustrasjon har vært at staten har gitt politiske signaler som ikke henger sammen. For eksempel har man gitt signaler at det er nødvendig med omstilling heller enn ekspansjon, mens et samtidig budskap har vært at det er nødvendig med vekst nettopp på det området. Kommunen har dermed møtt motstand fra statlige sektorer når tilbudet forsøkes redusert som ledd i omstillingen.

Staten på sin side har de senere årene ment at kommunene til tider har vært i mangel av ansvarsfølelse. De har ikke tilpasset seg de økonomiske rammene de har stått overfor, men har i stedet klaget over manglende tildeling. De har vært for lite effektive, og ikke flinke nok til å omstille seg nye krav og behov. Her menes det at det ikke er mangel på ressurser som har vært problemet, men lokal handlekraft til å foreta omprioriteringer.

En av årsakene til at konflikten er så vanskelig å løse en gang for alle er at både kommunens og statens praksis er begrunnet med legitime argumenter, som er forskjellige og til dels motstridende. Kommuneinstitusjonen har tradisjonelt sett vært begrunnet med tre verdier; frihet, deltakelse og effektivitet. For det første har kommunen hatt rett til å bestemme over saker som

angår den selv, og den har hatt relativt stor frihet til å påta seg ulike oppgaver. Staten på sin side har ønsket å minske den direkte styringen av kommunen. I de senere år har imidlertid kommunens frihet blitt innskrenket ved at statlige kontrolltiltak og detaljstyring overfor kommunene har økt (NOU 2005:6:26). For det andre har kommunen blitt begrunnet med verdien *deltakelse*. Denne verdien er knyttet til at de kommunale organer gir lokalbefolkningen mulighet til medbestemmelse i saker som i særlig grad berører dem selv (NOU 2000:22:63). I Norge har imidlertid tendensen de senere år vært at valgdeltakelsen ved lokale valg har sunket gradvis, og Makt- og demokratiutredningens sluttbok peker på at innbyggerne er gjennomgående blitt mindre opptatt av sin rolle som deltakere, men ser seg mer som brukere og servicemottakere (Østerud m.fl. 2003:111). Den tredje verdien som har blitt benyttet for å begrunne kommunen er *effektivitet* (Larsen 1997:253-254). Den bygger på vurderingen at kommuneinstitusjonene særlig er egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte. Her snakkes det om to forskjellige typer effektivitet, nemlig måloppnåelse, som handler om å innrette tjenesteproduksjonen best mulig i forhold til lokale forhold, behov og ønsker, og kostnadseffektivitet, som handler om bedriftsøkonomi. Et spørsmål som melder seg i forhold til dette er imidlertid om kommunene har handlefrihet nok til å tilpasse tilbudet sitt til lokale forhold. Utviklingen de senere årene har gått i retning av nasjonal integrasjon, og handlingsrommet for lokal tilpasning har blitt gradvis mer innskrenket.

De tre verdiene som begrunner kommuneinstitusjonen er nært knyttet til hverandre. Ved at kommunene har frihet i politikktutforming blir det meningsfullt å delta og mulighetene for å oppnå lokal tilpasning og effektivitet økes. Hvis den lokale handlefriheten blir redusert til et minimum, vil dette også få konsekvenser for deltakelse og effektivitet, og spørsmålet om kommunen like godt kan erstattes av lokale statlige organer blir påtrengende. De fleste ønsker ikke å gå så langt, men vil i stedet ha en balanse mellom lokalt handlingsrom og statlig styring. Statens praksis er begrunnet med verdier som er like legitime som det kommunale selvstyret (Kjellberg 1991:54-56). Staten har ansvaret for at borgernes rettssikkerhet ikke settes på spill når kommunen skal tilpasse velferdstilbudet til det lokale behovet. En viktig målsetting ut fra et nasjonalt synspunkt er også hensynet til en mest mulig effektiv, kostnadsbevisst tjenesteproduksjon. I tillegg har staten ansvar for å sikre likhet og omfordeling av ressurser. Her er tanken å tilstrebe mest mulig lik adgang til offentlige goder og en mest mulig rettferdig fordeling av offentlige byrder, noe som har vært et overordnet nasjonalt mål siden starten av utbyggingen av velferdsstaten i etterkrigstiden (NOU 2000:22:66). Staten må også ta hensyn til makroøkonomien, og tar sikte på å oppnå en jevn økonomisk vekst, lav prisbalanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting.

2.3. Mot en ny rolle for kommuneinstitusjonen?

De siste årene har altså samhandlingen mellom kommune og stat vært preget av misnøye og frustrasjon, og bakgrunnen for dette har jeg redegjort for ovenfor. I statsvitenskapelige fagkretser har det blitt diskutert om det er mulig å gjøre noe med situasjonen for å dempe eller oppheve motsetningen mellom autonomi og integrasjon. Jenssen (1995) nevner tre perspektiver som har kommet med hver sine forslag til løsninger på problemet, autonomiperspektivet, hierarkiperspektivet og det deliberative perspektiv.

2.3.1. Autonomiperspektivet

I dette perspektivet understrekes motsetningen mellom kommunal frihet og nasjonal overordnet styring (Jenssen 1995:133-135). Her ses samhandlingen mellom dem som en frivillig bytterelasjon. Den baserer seg ikke på bruk av hierarkisk autoritet, men foregår på bakgrunn av at det eksisterer et visst interessefellesskap mellom partene. Staten får kommunene til å påta seg oppgaver i bytte mot finansielle incentiver, men det er opp til den enkelte kommune å avgjøre hvorvidt den vil inngå et slikt bytte. I dette perspektivet måles kvaliteten på lokaldemokratiet i forhold til hvor autonomt og separat man kan opptre i forhold til et overordnet nivå, og målet er en klar funksjonsfordeling mellom nivåene. Selvbestemmelse over eget fellesskap blir her eneste, men tilstrekkelige begrunnelse for lokale folkevalgte organ.

Samhandlingen mellom stat og kommune kan i dette perspektivet analyseres spillteoretisk. Her oppfattes stat og kommune som to rasjonelle aktører som har ulike preferanser, og som derfor søker å opptre mest mulig strategisk for å maksimere egen gevinst. Et av spillene som illustrerer samhandlingen slik den har vært de seneste årene, er *Chicken-spillet*, dvs. hvem som bøyer først unna. (Fevolden m. fl. 1992:231) I dette spillet har kommunene valget mellom å øke eller å redusere utgiftene, mens statens handlingsstrategier vil måtte gå ut på å enten øke eller redusere overføringene til kommunene. I koplingen mellom disse to strategiene gis det muligheter for en rekke potensielle utfall. Begge aktørene forsøker også å spille «Svarteper» med hverandre for på den måten å legge ansvaret over på den andre parten. Kommunene kan bruke flere strategier for å presse staten til ytterligere bevilgninger, de kan bevilge for lite ressurser til områder som er høyt prioritert av staten. Dette medfører i neste omgang at staten presses til å øke tilskuddene. Kommunene kan også velge som strategi å ikke følge opp anmodningene om å sørge for en effektiv tjenesteproduksjon. Man kan dessuten også overdimensjonere tilbudet, eller involvere seg i langt flere tiltak enn hva veksten i inntekter skulle tilsi. I krisetilfeller må derfor staten trå til med ekstra overføringer, eller så må kommunens servicetilbud reduseres. Staten har også flere valg, den kan enten motvirke kommunal utpressing ved å søke å redusere tilskuddene, eller ved å si helt nei til statlig krisehjelp. Den kan også pålegge kommunene å løse nye oppgaver uten at kommunenes inntekter økes i særlig grad.

Et problem i dette perspektivet er at ikke alle kan vinne, fordi den størrelsen som er til fordeling allerede er gitt. For alle parter er det uakseptabelt med en organisering som umuliggjør en vilkårlig inntektsfordeling mellom kommunene, alt etter hvilke strategiske evner en har eller etter hvor ansvarlig man er. Det vil føre til ineffektivitet i tjenesteproduksjonen, underprioritering av viktige oppgaver og overinvesteringer eller ekspansjon på andre områder. Siden det skaper dårlige løsninger for alle parter, er alle interessert i å gjøre noe med situasjonen. Autonomiperspektivet forutsetter imidlertid at partene har ulike og motstridende preferanser, og samhandlingen mellom kommune og stat blir oppfattet å være et spill med vinnere og tapere.

Likevel kommer det forslag som kan bidra til at spillet endres. Man foreslår her en kombinasjon av sterkere statlig styring, hardere inntektsrammer, friere beslutningsrett og bruk av gebyrer. Slike reformer kan imidlertid føre til nye utilsiktede virkninger som igjen vil kreve en endring av spillet. Perspektivet har heller ikke kriterier for å vurdere om spillets resultat er rettferdig eller ikke, det viser bare hvem som blir "svarteper". På denne måten gis det ingen normative kriterier for å vurdere hvordan man skal komme ut av dette. Så lenge de ulike hensyn knyttet til kommunalt selvstyre og nasjonal likhet ikke kan rangeres hierarkisk, vil man hele tiden komme opp i samme typer konflikter som i dag gjør seg gjeldende mellom stat og kommune. Man kan prøve å organisere spillet så «perfekt» som mulig, men det vil alltid være snakk om enten seier til statlig styring, eller til kommunal autonomi, fordi det er en kamp mellom likestilte, men motstridende interesser som aldri vil kunne enes om felles mål.

Hvis dette perspektivet er det som beskriver dagens samhandling mellom stat og kommune på integreringsfeltet, forventer jeg å finne en holdning preget av misnøye og mistillit blant kommuneansatte i flyktningtjenesten, når det gjelder staten og dens integreringspolitikk. Dette fordi en situasjon som beskrevet i dette perspektivet vil avle slike holdninger, både blant statens og kommunens ansatte. Jeg forventer ikke å finne klare innrømmelser av at det drives spill, i et slikt perspektiv vil det nok være mer taktisk å dekke spillstrategien til med idealistisk retorikk. Man kan tenke seg at staten kan trekke frem høye ambisjoner om et godt samarbeid på integreringsfeltet, men at det i virkeligheten ikke blir prioritert, og at man i stedet tyr til spillstrategier. Likevel forventer jeg at det er mulig å se at holdninger preger samhandling, på en slik måte at begge aktører vil forsøke å ty til spillstrategier for å maksimere egne verdier på integreringsfeltet. Det har, som nevnt, kommet forslag til endring av spillets karakter, og hvis disse er tatt i bruk, vil jeg forvente å kunne se at forslagene har blitt fulgt og eventuelt hva dette har ført til.

2.3.2. Hierarkiperspektivet

Her er kommunens betydning først og fremst koplet til dens rolle som iverksettelsesinstrument i den nasjonale velferdsutbyggingen (Jenssen 1995:135-138, Kjellberg 1988).

Samhandlingsformen er kjennetegnet av et autoritetsforhold, der staten står over og bestemmer og

kommunen står under og utfører. Arbeidsfordelingen mellom disse avgjøres ut fra en pragmatisk vurdering av hva som tjener systemet best som helhet. Innen dette perspektivet forutsetter man at det eksisterer en generell enighet om velferdsutbygging. Det kan likevel være uenighet og motstridende interesser, og for å få satt tiltak ut i livet kan staten ta i bruk hierarkiske kontrollordninger. Staten kan påvirke og regulere kommunesektoren ved hjelp av fire virkemidler: juridiske, finansielle og pedagogiske virkemidler, og tilbakeføringsmekanismer (NOU 2005:6:48-58). For det første retter kommunene seg etter regelverk som enten er lovverk eller hjemlet i lov. Veksten i velferdstjenestene har vært betydelig siden 1980-tallet, noe som har ført til økt regelstyring og innholdsstyring av kommunen. For det andre er den statlige reguleringen av kommunenes inntekter ganske sterk i Norge. Ved å definere innhold i og omfanget av kommunenes aktiviteter, kan staten i stor grad bestemme hvordan kommunene disponerer sine midler. Kommunene er avhengige av statlige overføringer for å utføre de oppgaver de er blitt pålagt, og disse kommer i hovedsak enten som rammeoverføringer eller som øremerkede tilskudd. For det tredje kan staten sende politiske signaler gjennom blant annet stortingsmeldinger, uten at det formuleres som formelle krav. Det kan også arrangeres kurs for kommuneansatte, eller sendes ut veiledere fra departementene for å hjelpe kommunene. For det fjerde kan staten kreve tilbakerapportering fra kommunene. KOSTRA-systemet (Kommune-STat-RApportering) er et slikt verktøy for innhenting, registrering og sammenligning av informasjon om hvordan kommunene utnytter ressursene i sin tjenesteproduksjon. Dette systemet ble innført i 2001 (<http://www.regjeringen.no>).

Den hierarkiske samhandlingsformen med klare instruksjons- og kommandolinjer og upersonlighet mellom partene gjør at informasjonen blir spesialisert og basert på et «need-to-know»-prinsipp. Kommunene, siden de er på et ganske lavt nivå i hierarkiet, forutsettes å ha et begrenset behov for informasjon og deltakelse. Dette kan bidra til en svekkelse av det moralske engasjementet fra kommunens side overfor systemet som helhet. Med andre ord kan denne samhandlingsformen resultere i uklare roller og mer kalkulerende handlingsinnstilling hos underenhetene.

De senere års misnøye med samhandlingen mellom kommunen og staten, analyseres i hierarkiperspektivet på følgende måte: Frustrasjonen som kommunene har følt, henger sammen med at kommune og stat har hatt forskjellig oppfatning av hva som skal til for å forbedre lokaldemokratiet. Statens inngrep er jo ikke motivert av ond hersketrang, men de er et uttrykk for sammenfiltringen mellom forvaltningsnivåene og for samspillet som må prege en moderne velferdsstat (Kjellberg 1991:59). For å dempe motsetningen mellom statens og kommunens interesser har det kommet flere forslag til endringer. Her skal jeg ta for meg to forslag som har kommet fra Kjellberg og fra Makt- og demokratiutredningens rapport. I begge disse forslagene er

det viktig at kommuneinstitusjonen må finne sin framtidige plass. Dens rolle må bli klart definert, og staten må gi entydige og klare signaler om hva den vil bruke lokalforvaltningen til (Jenssen 1995:137).

Forslaget som makt- og demokratiutredningens rapport kommer med er en ny slags kommune, preget av lav nasjonal integrasjon og lite lokal autonomi (Fimreite m.fl. 2002:8, 31-35). Årsaken til denne kombinasjonen er at forfatterne av rapporten mener at det er «overveiende sannsynlig at vi nå er kommet så langt i utviklingen av velferdsstaten at de store, og nasjonalt definerte velferdsoppgavene vil bli flyttet ut av kommunenes kompetanseområde gjennom statlig overtaking». Bokstavelig likhet i tjenesteproduksjonen ser ut til å bli et ufravikelig og berettiget krav, og politikerne på det nasjonale nivå vil derfor verken kunne eller ønske å «fraskrive seg ansvaret» med henvisning til det lokale selvstyrets mangelfulle prioriteringsvilje. Et eksempel som viser at dette ikke er helt utopisk, er at staten fra nyttår i 2002 overtok driften av sykehusene fra fylkeskommunene, og forfatterne mener at det kan tenkes at også andre områder blir organisert på samme måte. Hvis staten overtar ansvaret for oppgaver av «nasjonal karakter», vil kommunene bli avlastet de oppgaver der handlingsrommet er fraværende og vil i stedet kunne konsentrere seg om oppgaver der lokalpolitikk og dermed lokal deltakelse fortsatt har sin innvirkning på de valg som gjøres. Eksempler på slike oppgaver er kultursaker, enkelte samferdselssaker, byggesaker og lokalisering av tjenestetilbud.

Kjellberg (1991:59-61) kommer med en løsning som er noe forskjellig fra rapportens. Han peker på to reformstrategier som kan forbedre situasjonen mellom kommunen og staten. Den første er å forsterke tendensen mot nedtoning av detaljert kontroll til fordel for generell og rammepreget styring. Siktemålet må være å oppheve all detaljstyring som ikke lenger har noen funksjon og har overlevd seg selv, uten dermed å fravike de nasjonale hensyn til likeverdig produksjon og fordeling av offentlige tjenester. Den andre reformstrategien tar sikte på en tilpassing av verdiene ved det kommunale selvstyret til de nye forutsetningene. Man må erstatte begrepet «selvstyre» med «lokalt folkestyre», rett og slett redefinere kommuneinstitusjonen, slik at forventningene blant politikere og ansatte i kommunen endres. Staten bør være den som fastsetter målene for den offentlige virksomhet, også innen rammen av lokalsamfunn. Kommunen, på sin side, bør være demokratiske institusjoner og samordningsorganer, som kan tilpasse offentlig virksomhet til lokalsamfunnets behov.

Hvis det hierarkiske perspektivet er det som beskriver dagens samhandling best, vil jeg forvente å se at situasjonen på integreringsfeltet vil være preget av et autoritetsforhold der staten bestemmer integreringspolitikken og kommunen iverksetter den. På grunn av "need to know"-prinsippet som jeg har forklart ovenfor, vil det være forutsatt at kommunene har et begrenset behov for informasjon og deltakelse både når politikken blir vedtatt og når den skal endres. Hvis de

foreslåtte endringene har blitt satt ut i praksis, vil jeg enten forvente å kunne se at kommunen har fått færre oppgaver når det gjelder integrering slik at de i større grad kan konsentrere seg om egne initiativer for å fremme integrering, slik Makt- og demokratiutredningens rapport foreslår, eller, hvis Kjellbergs reformstrategier har blitt fulgt, at det vil være en tendens mot mindre bruk av sterke statlige styringsordninger på integreringsfeltet til fordel for en mer rammepreget styring. I tillegg forventer jeg da å finne en aksept blant mine informanter for at statens rolle i forhold til kommunene er å fastsette mål, mens kommunenes rolle er å forholde seg til statens politikk og innenfor rammene av denne tilpasse til lokale forhold.

2.3.3. Det deliberative perspektivet

Jenssen, som har kategorisert disse tre perspektivene, er selv talskvinne for det deliberative perspektivet. Hun peker på svakheter som er felles for de to forannevnte perspektiver (1995:138-139). For det første forutsettes det at det per definisjon er motstridende og konkurrerende interesser som strukturerer samhandlingen mellom partene. Konfliktene forstås å være av en slik art at de ikke kan løses rasjonelt. Perspektivene gir derfor bare svar på hvordan konfliktene kan takles, men de gir ikke løsninger som kan oppheve interessenmotsetningene. Man skal regulere, men ikke diskutere. Men det er problemer med å bare benytte reguleringer, og det finnes eksempler på at kommuner ikke har respondert slik staten ikke bare ønsket, men også påla dem. Kommunene har ikke uten videre kapasitet og fleksibilitet nok til å omstille seg ved raske endringer i statlige styringssignaler.

Bruk av gi- og ta-løsninger og spill i samhandlingen mellom stat og kommune gir løsninger som ingen av partene er tilfredse med. Ved bruk av hierarkisk myndighet vedtas og implementeres den statlige kommunalpolitikken uten at kommunale synspunkter nødvendigvis er tatt i betraktning. Risikoen for manglende måloppfyllelse, overoppfyllelse av mål, eller målvridding er stor. Den eneste måten å komme vekk fra en situasjon preget av misnøye og frustrasjon, sier Jenssen (1995:140-145), er ved hjelp av beslutningsprosedyrer med siktemål å finne fram til en felles forståelse av hva som kan være fornuftige løsninger.

Det deliberative perspektivet forutsetter at kommune og stat skal være medspillere, og at de attpåtil kan ha felles interesser. Det offentliges engasjement er i dag avhengig av at flere nivå samarbeider og deler på oppgavene. Det moderne samfunnets utfordringer nødvendiggjør interaksjon og kommunikasjon på et bredere grunnlag. Dialog vil være nødvendig for å identifisere de interessene som er felles for alle medlemmene av et fellesskap, også på tvers av nivåene. Utgangspunktet er at politisk beslutningsfatning må være deliberasjon. Den deliberative ideen går ut på at det er mulig å snakke seg fram til enighet om moralske og politiske spørsmål, og i prosessen frem til beslutningsfatning må individuelle preferanser eller valg ta hensyn til andres syn. Det er imidlertid ikke snakk om en «oppdagelsesprosedyre» der man skal søke etter det korrekte

svaret, men må heller forstås som en prosess der åpen diskusjon får fram alle synspunkter, og hvor nettopp dette legitimerer utfallet. Konflikter kan bilegges og det kan oppnås grader av enighet fordi man har kunnet vise til moralske normer om rett og galt som også motparten har kunnet slutte seg til (Eriksen 1993, 1994) Et deliberativt perspektiv forutsetter imidlertid ikke nødvendigvis konsensus, det kan like godt være en foreløpig overenskomst der partene frivillig har forpliktet seg til en pakt som begge oppfatter som rimelig og akseptabel under de rådende forhold, selv om man hadde ønsket seg en bedre løsning for eget vedkommende (Eriksen 1993). Dette forutsetter igjen et begrep om politikk som åpner for muligheten til å uttrykke og ordne ulike verdier og interesser innenfor demokratiske organer i et rettferdig samarbeidssystem som ikke vil favorisere særinteresser og verdioppfatninger framfor andre (Rawls 1987:9). Et slikt samarbeidssystem vil legge til rette for rasjonell debatt slik at konflikter mellom ulike hensyn, verdier og interesser kan løses på en måte som tilfredsstiller krav til kommunikativ rasjonalitet, til objektiv, normativ riktighet og autenticitet (Habermas 1981)

Samhandlingen mellom stat og kommune kan og må ha en annen karakter enn hva lovgivning og styring av pengestrømmer inviterer til. For at slike reguleringsmekanismer skal fungere godt, er det nødvendig at det etableres noen felles normer og verdier for hva man forventer av hverandre. I det deliberative perspektivet mener man at det er rimelig å tolke misnøyen i samhandlingen mellom kommune og stat som mangel på deliberasjon. Det trengs derfor en *politisk offentlighet* som kan bidra til offentlig meningsutveksling der en prøver å ivareta både nasjonale og kommunale hensyn, og der partene tvinges til å sette egne interesser og behov inn i et større perspektiv og lærer seg å sette seg inn i den andres sted. Deliberasjon vil ikke kunne erstatte hierarkiske styringsredskaper, men det forstås her som men nødvendig forutsetning for at de skal kunne fungere. I en politisk offentlighet vil man for eksempel kunne avklare hva man er enig eller uenig om og hvorfor styringssignal ikke blir etterfulgt. Staten kan her forklare hensikten med reguleringene, kommunen kan få si sin mening, og en kan forsøke å finne ut av hvordan man skal gå videre i saken.

Hvis det er det deliberative perspektivet som har best forklaringskraft når det gjelder samhandlingen mellom stat og kommune på integreringsfeltet i dag, vil jeg forvente at det her blir lagt vekt på kommunikasjon og deliberasjon, og det vil være en tendens til å opprette forskjellige arenaer for samhandling. Det kan for så vidt fortsatt hende at aktørene driver spill med hverandre, eller at staten benytter hierarkisk kontrollordninger for å styre kommunene. Men deliberasjon er en mulighet til å få forklart sine synspunkter for andre deltakere, det vil derfor føre til mindre mistenkeliggjøring av andre, og derfor også at det føles mindre nødvendig med spill og styringsvirkemidler. Jeg forventer derfor at negative konsekvenser av spill eller kontrollordninger blir svekket i samarbeidet om integreringspolitikken.

2.4. Iverksettingsprosessen

Selv om både Storting og Regjering står samlet bak et vedtak, er det likevel ikke alltid at praksis vil være i overensstemmelse med statlig politikk. Dette kommer av at selve iverksettingen av statlig politikk kan sies å være en egen prosess, der det kan dukke opp uforutsette problemer. Olsen (i Sætren 1983:140) nevner tre viktige forutsetninger for muligheten til å iverksette politikk. For det første må de politiske lederne ha klare og entydige, konsistente mål. For det andre må de ha full oversikt over hvilke virkemidler som vil gi den beste måloppnåelse eller føre til målet overhodet. For det tredje må de ha evnen til å sette sitt syn igjennom når tiltaket skal iverksettes. Dersom ikke alle disse tre forutsetningene er oppfylt, vil dette føre til kompromissløsninger, som ikke er optimale, men som likevel kan være skritt i ønsket retning. Iverksettingsprosessen får på denne måten ofte et preg av en politisk prosess. (Sætren 1983:141). Det vil si at selv om det foreligger en vedtatt politikk som partene er forpliktet til å følge, vil det i praksis ofte foregå forhandlinger og maktkamp mellom myndighetene og de forskjellige berørte parter, som på integreringsfeltet kan tenkes å være KS, kommunepolitikere og –ansatte i de enkelte kommunene, massemedia, flyktingene selv m.fl. Utfallet blir gjerne kompromissløsninger preget av hvilke interesser som kan mobilisere mest ressurser bak sine krav.

Denne oppgaven handler om iverksettingsprosessen på integreringsfeltet, og jeg har tatt for meg tre perspektiver på samhandlingen mellom stat og kommune. Hvilket av disse perspektivene en legger til grunn vil påvirke våre antakelser om forløpet av iverksetttingsprosessen. Legger man det autonome perspektivet til grunn, vil en kunne se at det i stor grad pågår en maktkamp mellom stat og kommune. Her vil aktørene kunne ta i bruk de strategiene jeg allerede har redegjort for, som for eksempel at kommunene bevilger for lite ressurser slik at krisehjelp fra staten blir nødvendig, eller at de overdimensjonerer tilbudet. Staten på sin side kan redusere tilskudd, nekte kommunene krisehjelp eller gi kommunene flere oppgaver uten å øke inntektene i tilsvarende grad. Legger man det hierarkiske perspektivet til grunn, vil man nok også kunne se tegn til maktkamp, men staten vil forsøke å utøve sin autoritet ved kontrollordninger. Det har, som nevnt, kommet forslag til endringer innen det hierarkiske perspektivet. Makt- og demokratiutredningens forslag handlet om at man i større grad ville forsøke å overføre de store velferdsoppgavene til staten, slik at kommunene kan konsentrere seg om saker som de i realiteten har beslutningsmyndighet over. Dersom dette er gjeldende i iverksettingen av integreringspolitikken, vil man kunne se at staten i økende grad overfører de praktiske oppgavene for integrering til egne organer. Kjellbergs forslag gikk ut på at staten i større grad burde konsentrere seg om rammestyring i stedet for detaljstyring. Han ønsket også at kommuneinstitusjonen burde redefineres, slik at den i større grad kunne tilpasse offentlig politikk til lokale forhold, i stedet for å kjempe for mer selvstyre. Dersom dette har vært gjeldende i iverksettingen av integreringspolitikken, vil man for det første kunne se at dersom det oppstår

uenighet, vil staten fortsatt utøve autoritet, men i en mer rammepreget form. I tillegg vil man kunne se at kommunene i større grad godtar sin rolle der de må tilpasse statlig politikk til lokale forhold. Legger man det deliberative perspektivet til grunn, vil situasjonen ha et større preg av forhandlinger, der alle parter har muligheter til å gjøre rede for sine synspunkter, og at iverksettingsprosessen i større grad vil være et samarbeid der stat og kommune er enige om virkemidler og metoder. Dette utelukker ikke statlige kontrollordninger eller maktkamp, men det vil være et større fokus på å gjennomføre iverksettingsprosessen ved hjelp av dialog mellom partene. Hvilke(n) av disse perspektivene som best beskriver iverksettingsprosessen når det gjelder integreringspolitikken, vil jeg se på i kapittel fem. Om den faktiske iverksettingen av vedtak gjort av staten er et resultat av kompromisser, eller om den blir iverksatt slik den først var ment til, vil også få konsekvenser for flyktingene som blir bosatt i kommunene.

Kapittel 3

3.1. Den moderne innvandringen i Norge

Grovt sett kan man dele den moderne innvandringen til Vest-Europa og til Norge i tre "bølger" (Brochmann 2003:161). Den første begynte etter andre verdenskrig i Europa, og først på 1960-tallet i Skandinavia, og var preget av arbeidsinnvandring. På denne tiden var det i Vest-Europa en sterk økonomisk oppgangstid, og for å få nok arbeidskraft hadde mange land en aktiv politikk for rekruttere utenlandsk arbeidskraft. Til Norge var det i praksis fri innvandring, men vi hadde ingen aktiv rekrutteringspolitikk, og det var heller ikke noe særlig attraktivt mottakerland. Før 1970-tallet hadde de fleste arbeidsinnvandrerne kommet fra andre europeiske land, men fra nå av begynte innvandringen fra den tredje verden å gjøre seg gjeldende. Allerede på denne tiden hadde man begynt å tenke på integrering, som en motsetning til tidligere tiders assimileringssideologi. Innvandrerne skulle ikke være nødt til å bli helt lik etniske nordmenn, men de skulle få dyrke sin egen kultur og egenart, samtidig som det var viktig at de lærte seg å fungere i det norske samfunnet. Dette ble viktig fordi man ganske tidlig så at ikke-vestlige arbeidsinnvandrere slet med helt spesielle problemer. I boligmarkedet ble de utnyttet av hushaier og i arbeidslivet ble de utnyttet når det gjaldt lønn. Etter hvert som antallet ikke-vestlige innvandrere økte og problemer med tilpasning likeså, begynte det å melde seg en viss uro i det norske samfunnet. I første omgang ville man forsøke å møte disse problemene ved å legge til rette for en tilpasning til norske forhold. Men da andre og mer attraktive mottakerland i Europa på 1970-tallet innførte begrensninger for innvandring, begynte det å komme flere innvandrere til Norge. De allerede eksisterende problemene var reelle nok, og mange ønsket å sikre levekårene til de arbeidsinnvandrerne som allerede var bosatt her, slik at de lettere kunne bli integrert i det norske samfunnet. Regjeringen foreslo derfor å sette en ett års midlertidig stopp for ikke-nordisk utenlandsk arbeidskraft fra 1.juli 1974 til 30.juni 1975 (Tjelmeland 2003:67-134).

Den andre bølgen begynte ved denne innvandringsstoppen (Brochmann 2003:137-160). Mange ikke-vestlige innvandrere som hadde kommet under den første bølgen hadde kun tenkt seg et midlertidig arbeidsopphold i Norge. Da innvandringsstoppen ble innført ble det vanskeligere å besøke familien i hjemlandet uten å risikere å ikke få komme tilbake til Norge igjen. På grunn av dette forsøkte mange å få familien til Norge i stedet, gjennom bestemmelsene for familiegjenforening. Når familien så var etablert her, var det færre som vendte tilbake til hjemlandet. Begrunnelsen for innvandringsstoppen var at man ville bedre levekårene for de innvandrerne som allerede hadde kommet til Norge. Men dette viste seg å være vanskeligere enn ventet, ikke minst fordi antallet innvandrere likevel steg, på grunn av familiegjenforening og dispensasjoner for arbeidstakere med etterspurte kvalifikasjoner. Dette gjorde at myndighetene så

det som nødvendig å utvide den midlertidige innvandringsstoppen allerede året etter innføringen. Mot slutten av 1970-tallet begynte det også langsomt å avtegne seg en sammenhengende innvandringspolitikk, basert på et likhetsideal og troen på velferdsstaten. I 1973-74 ble det for første gang gitt ut en Stortingsmelding (nr. 39) som tok for seg integrering av innvandrere. Her var ett av prinsippene at innvandrerne skulle få et valg mellom å assimileres eller integreres inn i det norske samfunnet, eller eventuelt vende tilbake til hjemlandet. Staten måtte legge til rette for at et slikt valg kunne bli reelt. Et annet prinsipp var at tilpasningen måtte være gjensidig, både nordmenn og innvandrere måtte gjøre en innsats. Et tredje prinsipp var at innvandrerne måtte likestilles med nordmenn i mest mulig grad. For å få til en reell likestilling kunne det bli nødvendig med visse særiltak. Men til tross for en rekke tiltak hadde myndighetene ved inngangen til 1980-tallet fortsatt verken klart å minske antallet innvandrere eller å bøte på problemene som var knyttet til fremmedarbeiderne, og man antok at dette heller ikke ville skje i nærmeste framtid. I 1981 ble derfor innvandringsstoppen befestet.

Den tredje bølgen begynte man å se konturene av ved begynnelsen av 1980-tallet, og en mer helhetlig styring når det gjaldt innvandringspolitikk ble derfor mer påtrengende (Brochmann 2003:161-387). Nå hadde flyktingene og asylsøkerne begynt å komme for fullt, i første omgang kom de fleste fra Vietnam, Chile og andre land i Latin-Amerika. Før 1980 ble flyktningspørsmål i liten grad trukket inn i innvandringspolitikken. Men da 3000 vietnamesiske båtflyktinger ankom Norge på slutten av 1970-tallet, begynte man en revurdering av dette. Myndighetene antok at flyktinger kunne komme til å dominere innvandringen til Norge i årene som fulgte. Allerede i Stortingsmelding nr. 74 (1979-80) ble det argumentert for at mottak og tilpasning av flyktinger måtte ses i samarbeid med det generelle arbeidet for å integrere innvandrere i Norge. Høsten 1986 brøt mottaket av asylsøkere sammen. Det var ikke bygget opp et tilstrekkelig mottaksapparat som var i stand til å håndtere den sterkt økende asylsøkertilstrømningen. Dette påskyndet en omleggingsprosess. I 1988 skjedde det en større omorganisering av det sentrale arbeidet med innvandringspolitikken, og det ble opprettet et nytt direktorat, Utlendingsdirektoratet (UDI). UDI skulle stå for gjennomføringen av den norske innvandringspolitikken i praksis, og hadde ansvar for saksbehandling, mottaksapparat overfor flyktinger og asylsøkere, i tillegg til holdningsskapende arbeid og det langsiktige arbeidet for tilpasning av innvandrere til norske forhold.

På bakgrunn av omorganiseringen ble en klarere og mer samlet innvandringspolitikk mot slutten av 1980-tallet formulert i Stortingsmelding nr. 39 (1987-88). Her ble det tatt utgangspunkt i tanken om likeverdighet og likhet mellom innvandrere og nordmenn. Rettigheter og plikter skulle fordeles mest mulig rettferdig, slik at innvandrerne kunne ha like gode muligheter for å lykkes i livet som nordmenn hadde. I Stortingsmeldingen fra 1973-74 hadde valgfrihet for innvandrere blitt

sterkt betonet. Nå ble det satt strengere grenser for den. Det ble understreket at innvandrere ikke kunne velge å stille seg utenfor samfunnet, de måtte lære seg norsk og respektere lover og grunnleggende verdier i det norske samfunnet, slik også nordmenn må. Mange ikke-vestlige innvandrere har følt et sterkt savn etter hjemlandet og har ikke helt klart å rive seg løs fra hjemlandets verdier og standarder for hvordan man skal leve, noe som i mange tilfeller har ført til en dårligere tilpasning til forholdene i det norske samfunnet.

Det skjedde på denne tiden også en innstramning av flyktningspolitikken, på grunn av det sterkt økende antallet asylsøkere. Det ble blant annet argumentert med at Norge ikke kunne ta imot alle som trengte beskyttelse. For det første var den nye Utlendingsloven av 1991 et mer effektivt redskap for myndighetene når det gjaldt å håndheve en restriktiv innvandringspolitikk. Den inneholdt blant annet nye bestemmelser for hvem som kunne innvilges oppholdstillatelse i landet. For det andre ble det viktig for myndighetene å forhindre potensielle asylsøkere fra å komme til landet overhodet, fordi mange klarte å bli selv om de ikke ble innvilget asyl. En rekke virkemidler ble tatt i bruk, blant annet ble det innført visumplikt for en del land som før hadde sluppet det. I tillegg ville man nå avvise asylsøkere ved grensen hvis de åpenbart hadde en dårlig sak. Et annet kontrollredskap, som ble innført i Vest-Europa på 1990-tallet og som fikk stor betydning for Norge, var "førsteasylland-regelen", som gikk ut på at asylsøkere måtte fremme søknaden i det første landet de kom til.

På 1990-tallet var viktige stikkord for innvandringspolitikken *helhet* og *midlertidighet*. En ny tankegang som hadde begynt å gjøre seg gjeldende i Europa var at man måtte prøve å forebygge konflikter, slik at færre mennesker ble drevet på flukt. Det ble fokusert på bistand, konfliktløsning og støtte til utvikling av demokrati, og menneskerettigheter. I massefluktsituasjoner ville man gi midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag, og hvis behovet for beskyttelse innen en nærmere avgrenset tidsperiode forsvant, burde tilbakevending være naturlig, slik at man kunne gå videre til å hjelpe nye flyktninger. I Stortingsmelding nr. 17 (1994-95) ble det fastslått at hvis en konflikt som fører til masseflukt varer i mer enn tre år, skal flyktingene ha rett til å få asylsøknaden sin behandlet. Men hvis forholdene ligger til rette for det, skal flyktingene vende tilbake til hjemlandet, selv om de primært skulle ønske fortsatt opphold.

I 1992 brøt det ut krig i Bosnia-Hercegovina, og flyktingene fra denne krigen ble prøvesteiner for den nye politikken. De fikk midlertidig oppholdstillatelse, men da konflikten gikk mot slutten i 1995, ønsket myndighetene at så mange som mulig skulle vende tilbake. Men av forskjellige årsaker, som protester i media og fra FNs Høykommissær for flyktninger, ble det ikke igangsatt noen storstilt tilbakevending. I 1996 tok Jagland over som statsminister, og det ble signalisert en mer liberal holdning til flyktnings spørsmålet. På slutten av året fikk alle bosniere som var i Norge på denne datoen velge om, og eventuelt når, de skulle vende tilbake. I ettertid har det

imidlertid vist seg at det i andre konflikter kan være mulig å lykkes bedre med den nye politikken. Spesielt i konflikter av kort varighet, som i Kosovo 1999, har det vært en vellykket strategi.

Til tross for ulike integreringstiltak opplever fortsatt ikke-vestlige innvandrere og særlig flyktninger problemer med å tilpasse seg til det norske samfunnet. Arbeid er viktig i denne sammenheng. Det gjør at man på en naturlig måte får et sosialt nettverk, man føler tilhørighet, og motivasjonen for å forsøke å tjene penger på alternative måter minsker. Men ikke-vestlige innvandrere blir rammet av arbeidsløshet oftere og i lengre perioder enn tilfellet er for nordmenn. Generelt har også arbeidsledigheten vært 2-3 ganger høyere enn den har vært for nordmenn. Det er også uforholdsmessig mange ikke-vestlige innvandrere ansatt i ufaglært arbeid, og en er rett og slett redd for at disse skal danne en ny underklasse (Østerud m.fl. 2003:59). Statlige tiltak har sine begrensninger, det kan ikke løse alle problemer, men en har likevel forsøkt å gjøre noe med situasjonen, og integreringsfeltet er i stadig utvikling. Innvandrere blir nå mer omtalt som en ressurs for samfunnet, og det har blitt iverksatt en del tiltak i norsk arbeidsliv for å bevisstgjøre arbeidsgivere og arbeidstakere om verdien av et mer åpent og sammensatt miljø. Utover 1990-tallet har det også vært mye oppmerksomhet rundt avhengighet av sosialhjelp blant ikke-vestlige innvandrere, og at det må stilles krav til dem. Innvandrere har også selv et ansvar for å bli integrert. Dette oppgjøret med ”snillisme-politikken”, som tidligere praksis har blitt kalt, har ført til at flere offentlige tiltak har blitt satt i verk, blant annet bedre godkjenningsordninger av utdanning fra andre land, tiltak mot diskriminering i arbeidslivet, aktiv formidling og rekruttering av arbeidssøkende med innvandringsbakgrunn og forsøk med kvalifiseringstiltak. De sistnevnte forsøkene har alt i alt ført til positive erfaringer, og i 2003 kom Loven om Introduksjonsordning for nyankomne innvandrere. I 2006 ble UDI delt i to, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble opprettet for blant annet å iverksette integrerings- og mangfoldspolitikken på Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde og for å veilede og følge opp kommunene og deres arbeid med introduksjonsordningen. I tillegg har et samarbeid mellom staten og forskjellige arbeidsgiverorganisasjoner siden 2001 blant annet forsøkt å gjøre noe for å øke rekrutteringen til arbeidslivet blant dem som ikke har et arbeidsforhold, som for eksempel innvandrere. Avtalen disse har kommet fram til kalles ”Inkluderende Arbeidsliv” og har blitt utvidet til å gjelde frem til 2009. Et annet statlig tiltak er velferdsreformen som ble vedtatt i 2005, der sosialetaten, trygdeetaten og Aetat skulle slås sammen til NAV, for på den måten å ha et mer helhetlig og samordnet tilbud til dem som av ulike grunner ikke finner sin plass i arbeidsmarkedet, blant dem også ikke-vestlige innvandrere.

Det siste tiåret har det på grunn av mangel på arbeidskraft skjedd en viss liberalisering når det gjelder arbeidsinnvandring. Dette gjelder en utvidelse av muligheten til å bruke sesongarbeid, å gi spesialtillatelser til fagutdannede som ikke er på ”høyere nivå”, og en mer aktiv rekruttering av

arbeidskraft fra EØS-området. Det har ikke vært snakk om radikale endringer så langt, men diskusjonen går videre, for vi har i 2007 fortsatt en stor mangel på arbeidskraft.

3.2. Bakgrunn i casene

3.2.1. Snøvik kommune

Snøvik er en kommune med omtrent 70 000 innbyggere, og omtrent 4500 ikke-vestlige innvandrere. Fra 1994 har kommunen hatt eget flyktningmottak, men samarbeidet før dette med fem andre kommuner. For perioden 2005-2007 har Kommunestyret vedtatt å bosette 175 flyktninger. Antallet bosatte flyktninger øker ikke fra år til år, men det gjør derimot antallet sekundærflyttinger. Det vil si at mange flyktninger som er blitt bosatt i en annen kommune og har botid under fem år flytter til Snøvik av egen fri vilje, selv om det kan bety færre rettigheter. Ut fra dette kan man si at kommunen blir sett på som attraktiv å bo i. Flyktningtjenesten har 11.55 faste stillinger, og i tillegg 2.80 årsverk med tolk. Kontoret er en del av virksomheten *Sosiale Fellestjenester*, som til sammen har fire avdelinger. Flyktningavdelingen har ansvaret for bosetting og iverksetting av introduksjonsprogrammet, som nå har mellom 75 og 80 deltakere.

3.2.2. Løvberg kommune

I Løvberg kommune er det omtrent 50 000 innbyggere, av dem er rundt 3400 ikke-vestlige innvandrere. Kommunen har tatt i mot flyktninger siden midten av 1980-tallet. For perioden 2005-2007 hadde kommunen vedtatt å ta i mot 100 flyktninger. Løvberg blir, i likhet med Snøvik, også sett på som en attraktiv kommune, og det er relativt mange sekundærflyttinger dit.

Flyktningtjenesten har 10 ansatte og er lokalisert under *Sosiale Fellestjenester*.

Introduksjonsordningen i Løvberg kommune har 40 deltakere.

3.2.3. Rødnes kommune

Rødnes kommune har i overkant av 28 000 innbyggere, og av dem er 2700 ikke-vestlige innvandrere. Kommunen har tatt imot flyktninger siden 1970-tallet, men først i 2002 ble flyktningtjenesten organisert som en egen virksomhet. For 2007 har kommunen vedtatt å bosette inntil 30 personer, men har budsjettet med 20. Alle de tre kommunene som jeg har brukt som case, befinner seg sentralt i forhold til andre store byer. Dette gjør at de alle er attraktive som sekundære bosettingskommuner. I Flyktningtjenesten i Rødnes kommune er det fire stillinger. Tjenesten er en del av sosialtjenesten, men organisert som en egen virksomhet, *Rødnes voksenopplæring- og kvalifiseringscenter*. Introduksjonsordningen i kommunen har 32 deltakere.

3.3. Statens Integreringspolitikk

”Integrering handler om tilrettelegging og tilpassing for at nye innvandrere skal bli inkludert i samfunnet. Målet er å sikre at innvandrere raskest mulig bidrar med sine ressurser i det norske arbeidsliv og samfunnet for øvrig. Regjeringen vil motarbeide et klassesdelt samfunn basert på etnisitet og vil føre en aktiv inkluderingspolitikk.” (Regjeringens nettsider (<http://www.regjeringen.no>))

Den norske stats handlingsrom når det gjelder innvandringspolitikk er begrenset av en rekke internasjonale avtaler som den har sluttet seg til. Jeg skal ikke gå inn på alle her, men kun nevne to eksempler, det første FNs menneskerettighetserklæring, som regnes som folkerettslig sedvanerett. Her står likeverdighetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet sentralt. Det andre eksemplet er FNs konvensjon om flyktningers stilling, som er en internasjonal avtale som handler om å ivareta flyktningers rettigheter og behov for beskyttelse.

I staten er det Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet (AID) som har ansvaret for henholdsvis bosetting av flyktninger, og utformingen av integreringspolitikken. Bosetting av flyktninger er basert på et samarbeid mellom kommunene og staten. Gjennom konsultasjon mellom staten, representert ved Regjeringen, og kommunene, representert ved Kommunenes Sentralforbund (KS), har man arbeidet seg frem til en samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger. Bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene, men hvis det blir vedtatt i en kommune, følger det med rettigheter og plikter. Kommunene får for det første en kompensasjon, integreringstilskudd, for utgiftene som bosetting av flyktninger fører med seg. Dette skal dekke gjennomsnittsutgifter ved bosetting og det blir gitt slik støtte for hver flyktning de første fem årene. Til gjengjeld har kommunene et generelt ansvar for å tilby kommunale tjenester til flyktninger på lik linje med andre innbyggere. I tillegg er kommunene blitt delegert ansvaret for å omsette statens integreringspolitikk til praksis. Oppgavene som kommunene er blitt satt til å utføre, består hovedsakelig av to komponenter: Introduksjonsordningen, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommunene kan også, på frivillig basis, delta i forskjellige forsøk som handler om å utvikle integreringsfeltet, ett av dem er ”Ny Sjanse”, som er lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsordningen for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og derfor er avhengig av sosialhjelp.

3.3.1. Introduksjonsordningen

Etter ett år som en frivillig prøveordning, ble Introduksjonsordningen gjort obligatorisk fra 1. sept 2004. Den er blitt innført i alle kommuner som bosetter flyktninger, disse har plikt til å tilby

program senest tre måneder etter bosetting, og ordningen består av introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Selv om kommunen har hovedansvaret for å gjennomføre introduksjonsordningen, er det lagt opp til et nært samarbeid med NAV og IMDi, som er statlige organer.

Deltakelse i introduksjonsprogrammet er obligatorisk for nyankomne innvandrere med flyktningbakgrunn. Programmet skal være tilpasset den enkeltes erfaringsbakgrunn, kvalifiseringsbehov og ønsker for fremtiden, og innholdet kan derfor variere fra person til person. Enkelte fellesnevnerne fins det likevel, for programmet skal inneholde norskopplæring og samfunnskunnskap, samt aktiviteter som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til arbeidslivet. Eksempler på slike aktiviteter er grunnskole for voksne, arbeidspraksis i regi av NAV, yrkesprøving og helsefremmende tiltak som psykologhjelp og fysioterapi. Deltakerne skal også følges opp av en programrådgiver, og ved gjennomført program får de utstedt deltakerbevis. Programmet varer som hovedregel inntil 2 år, det er helårig og følger arbeidslivets regler, med rett til 5 ukers ferie. Deltakerne i programmet mottar introduksjonsstønad og trekkes i stønaden ved ugyldig fravær. Introduksjonsstønaden utgjør årlig 2 ganger folketrygdens grunnbeløp. Det er imidlertid ett unntak fra denne regelen: hvis deltakeren er under 25 år, vil han/hun motta kun 2/3 av dette beløpet. Introduksjonsstønaden er skattepliktig. Hvis man har lønnet arbeid ved siden av full deltakelse i programmet, medfører ikke dette trekk i stønaden. Det gjør heller ikke kontantstøtte, barnetrygd og barnebidrag. Ordningen gjelder nyankomne innvandrere med flyktningbakgrunn, mellom 18 og 55 år og med behov for grunnleggende opplæring. "Nyankommet" vil si at man har gyldig opphold i Norge, men ikke har vært bosatt i en kommune i mer enn to år. Hovedsakelig vil ordningen gjelde nyankomne flyktninger, overføringsflyktninger, personer som er innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag og personer med kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon. Familieegjenforente med disse tilbys også ordningen, med mindre de har bodd i Norge lenger enn i to år. Introduksjonsloven åpner også for at andre innvandrergupper kan få delta, men disse har ikke lovfestet rett til deltakelse.

Formålet med ordningen er å styrke den enkeltes mulighet til å ta seg utdanning eller skaffe seg jobb, og dermed bli økonomisk uavhengig. Det er også et mål at introduksjonsprogrammet skal bidra til både deltakelse og inkludering både i lokalsamfunnet og i samfunnslivet for øvrig. For kommunen er introduksjonsloven et viktig verktøy i arbeidet med nyankomne, og skal sikre en nasjonal standard i integrasjonsarbeidet. Introduksjonsordningen skal bidra til en lettere og raskere integrering av nyankomne flyktninger til det norske samfunnet.

Staten ønsker at opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre, følge opp og evaluere ordningene i Introduksjonsloven skal samles i et register, Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). Det ble imidlertid ikke opprettet før i september 2005, altså ett år etter at introduksjonsloven trådte i

kraft. Det er derfor en betydelig andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet som ikke er registrert i NIR per i dag. Etter hvert, tidligst i 2008, vil man kunne benytte dette registeret som kilde til kunnskap om deltakerne i Introduksjonsordningen slik at man kan evaluere om den har positive virkninger for flyktningenes tilpasning i det norske samfunnet. Til 2-årsmarkeringen for Introduksjonsordningen ble det imidlertid gjort en undersøkelse blant kommunene som bosetter flyktninger. Disse kommunene oppga at 53% av de som har avsluttet programmet har gått over i arbeid eller utdanning. 34% er med på arbeidsmarkedstiltak eller er arbeidssøkende. Osmund Kaldheim, direktør i IMDi, mener at dette er et godt resultat, spesielt siden ordningen fortsatt er relativt ny, men han håper på enda bedre resultater over tid (IMDi 6/2006).

3.3.2. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Fra og med 1. september 2005 er det gjennom bestemmelser i introduksjonsloven innført rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere mellom 16 og 67 år. Dette er bestemt fordi gode språkkunnskaper og kjennskap til det norske samfunnet anses som avgjørende for en god integrering. Det er dessuten viktig for innvandrernes etterkommere at foreldrene kan norsk og kjenner til det norske samfunnet (St.mld. 9(2006-07)). Kommunene er pålagt en plikt til å gi slik opplæring. Personkretsen for opplæringen er videre enn for introduksjonsordningen. For eksempel omfattes også arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA-området samt deres familiemedlemmer, de har plikt til å delta i opplæringen, men de vil måtte betale. Voksne innvandrere med en oppholdstillatelse som gir grunnlag for bosettingstillatelse har rett og/eller plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, 250 timer i norsk språk, og 50 timer i samfunnskunnskap på et språk innvandreren forstår. Kommunene har plikt til å tilby den enkelte som omfattes av rett til opplæring inntil 2700 timer ytterligere opplæring hvis vedkommende har behov for det. Gjennomførte 300 timer norskopplæring eller dokumentasjon på tilfredsstillende ferdigheter i norsk er en forutsetning for å få bosettingstillatelse (permanent opphold) og statsborgerskap.

3.3.3. Statlige retningslinjer og signaler

Når kommunene skal utføre disse oppgavene, må de imidlertid ikke bare forholde seg til lovverk og de økonomiske rammene disse gir, men også holdninger og signaler som regjeringen har lagt fram i blant annet stortingsmeldinger og rundskriv. I Stortingsmelding nr. 49 (2003-04) blir det uttrykt bekymring for noen utviklingstrekk. Enkelte innvandrergupper er sosialt tilbaketrukkne, deltar mindre i arbeidslivet og sliter med dårlige levekår. Det er derfor viktig med en særlig innsats for disse gruppene. Målet for voksne innvandrere er at de skal ha arbeid og være økonomisk selvhjulpne. Det er også viktig at de lærer norsk og at de inntar en aktiv og åpen holdning til det norske samfunnet, slik at de kan legge forholdene til rette for etterkommernes samfunnsdeltakelse.

Men det kan ikke bare stilles krav til innvandrerne selv, også det norske samfunnet må endre seg. Innvandrerne må ikke utsettes for rasisme og diskriminering, og nordmenn må vise vilje og evne til å inkludere mennesker som er forskjellige fra en selv. Det må respekteres at det er ulike måter å være norsk på og at norsk kan snakkes med aksent. Det er dessuten viktig å sikre at innvandrerne raskere kan komme i arbeid. Kommunene må dessuten sørge for at de kommunale tjenestene er tilgjengelige og tilpasset brukere med innvandrerbakgrunn, og legge til rette for gode forhold mellom kommunens innbyggere.

I Stortingsmelding nr. 9 (2006-07) blir det lagt ytterligere vekt på at flere må inkluderes i arbeidslivet. Enkelte innvandrergrupper sliter med tilpasningen til det norske samfunnet, og de utgjør en underutnyttet ressurs i arbeidsmarkedet. Hovedstrategien for å hjelpe disse er en målrettet politikk for at flest mulig skal kunne leve av arbeidsinntekt, og denne Stortingsmeldingen legger frem forslag til strategier og tiltak for blant annet å få dette til. God integrering av innvandrerbefolkningen i arbeidsmarkedet er viktig både for den enkelte og for samfunnet generelt. De viktigste elementene i integreringspolitikken er introduksjonsordningen og norskopplæring. Meldingen tar også for seg handlingsplan for integrering og inkluderingen av innvandrerbefolkningen som Regjeringen la frem sammen med forslaget til statsbudsjett for 2007. Den inneholder satsinger på tiltak som skal bidra til å få den enkelte i arbeid. Siden kommunene er sentrale aktører i bosetting og integrering av innvandrere, og integreringstilskuddet er regjeringens viktigste virkemiddel for å bidra i dette arbeidet, ønsker regjeringen å styrke tilskuddet. Andre forslag til tiltak i handlingsplanen er blant annet økt rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene, støtte til etablerervirksomhet blant innvandrere og en styrking av arbeidsrettingen av introduksjonsordningen.

I tillegg har Regjeringen gitt ut flere rundskriv (H-20/05, H-20/03, P-6/03) som er ment som en støtte for kommunene i deres arbeid med introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere. De beskriver ansvar og forpliktelser etter introduksjonsloven, og gir retningslinjer som skal bidra til en enhetlig praksis. En del av lovbestemmelsene åpner også for skjønnsvurdering. Dette gjelder blant annet innholdet i en personlig tilpasset plan, og kommunenes muligheter til å tilby introduksjonsprogram til personer som ikke har rett til det. I slike tilfeller skal rundskrivene veilede kommunene i deres skjønnsutøvelse. Rundskrivene tar også for seg hele introduksjonsloven, paragraf for paragraf, og forklarer de forskjellige elementene ut fra hvilken intensjon staten har med dem. Det meste av retningslinjene ligger innenfor rammen av lov og forskrift, og de er derfor ment som en hjelp til å forstå hvis noe er uklart. Som nevnt er det bestemmelser i introduksjonsloven som åpner for skjønnsutøvelse. Kommunene står fritt til å velge om de vil følge tilrådingene i rundskrivet som gjelder disse bestemmelsene.

Kapittel 4

4.1. Innledning

I mange år før introduksjonsloven ble vedtatt ble det både fra Regjering og Storting gjennom flere utredninger uttrykt misnøye med resultatet av arbeidet med å integrere nyankomne flyktninger. Flyktingenes situasjon var preget av en relativt lang dødtid etter bosetting i kommunene, få kom raskt i arbeid, og ofte manglet det en målrettet og samordnet innsats med henblikk på å gi dem en grunnleggende innføring i norsk språk og samfunnsliv. Dette ble forsterket av at sosialhjelp var eneste hovedinntektskilde for flyktingene, noe som i tillegg gjorde at de fikk en omfattende skolering i hvordan de skulle håndtere sosialapparatet. Over lang tid betydde dette en vedvarende avhengighet av det offentlige hjelpeapparatet og en passiv tilværelse for den enkelte. Dette virket i sin tur stigmatiserende for hele gruppen i samfunnet og hemmet en aktiv samfunnsdeltakelse fra deres side. Gjennom 90-tallet forsøkte en rekke norske kommuner å avhjelpe dette problemet ved å utvikle ulike former for heldags kvalifiseringstilbud til nyankomne flyktninger, slik at understøttelsen ble vridd fra sosialhjelp til mer aktive programmer innenfor gjeldende rettslige rammer. Kvalifiseringstilbudene ga mange gode erfaringer, men flere av dem hadde et uavklart forhold til lovgivningen, og det ble derfor konstatert at det var behov for lovregulering både av hensyn til kommunen og for å klargjøre den enkelte deltakers rettsstilling (NOU 2001:20:43-53) og i 2003 ble derfor introduksjonsloven vedtatt. I dette kapittelet ønsker jeg å ta for meg den første problemstillingen, ”Hvilke utfordringer står kommunene overfor når det gjelder integrering av innvandrere og hvordan følger de opp statens retningslinjer i integreringspolitikken?” Som nevnt innledningsvis er jeg ute etter å se hvordan integreringspolitikken settes om til praksis, og om den blir utført etter lovens intensjoner.

4.2 Flyktingenes situasjon

Det er mange faktorer som spiller inn på hvordan integreringspolitikken blir i praksis. Flyktingene som bosettes i Norge møter en rekke utfordringer når det gjelder integrering, og dette prøver man å demme opp for ved for eksempel introduksjonsordningen. Formålet med denne ordningen er ”å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet og deres økonomiske selvstendighet.” (Introduksjonsloven, §1) Likevel ser det ikke ut til at dette løser alle problemene en gang for alle, og det virker selvsagt inn på den faktiske integreringen av flyktingbefolkningen. Jeg ønsker derfor å se litt på hvilke utfordringer flyktingene møter i dag.

4.2.1. Arbeidssituasjon

For det første har flyktingene hatt større problemer med å komme seg ut på arbeidsmarkedet enn andre innvandrere. I SSB sin rapport fra 2006 kan man lese at i 2004 hadde flyktninger en relativ

lav grad av deltakelse i arbeidslivet. 46,5 % var registrert som sysselsatte, mot 69,3% sysselsatte i hele befolkningen. Blant innvandrere generelt var 56,6 % sysselsatte. Informantene i intervjuundersøkelsen er enige om at arbeidsledigheten fortsatt er høyere for flyktninger, at det er vanskeligere for dem å få arbeid, og at det må gjøres noe med dette. Silje i Rødnes sier at de fleste ønsker seg jobb, men mange har ikke kvalifikasjoner fra hjemlandet, eller så matcher ikke kunnskapene det som er ledig. Hun nevner også forskjeller i arbeidskultur:

”Hvis de har hatt jobb de har fått klar beskjed hva de skal gjøre (...) De som vi får ut i arbeidspraksis, dem har vi fått tilbakemelding fra arbeidsgiver: ”Når de er ferdig med det som de har fått å gjøre, da sitter de og venter”. De tar ikke initiativet og gjør noe selv, de venter på å få beskjed hva de skal gjøre. (...) Men det er ikke noe arbeidsgiver ønsker, de ønsker initiativ, at folk skal være selvstendig.”

I alle de tre kommunene har de forskjellige prosjekter rettet mot å hjelpe langtids-sosialklienter ut i arbeidslivet, og Trine i Snøvik nevner i tillegg et nytt kartleggingsprosjekt som NAV har satt i gang, for å finne ut hva man skal gjøre med dem som er langtidsledige og har dårlig språk. Andreas i Løvberg sier at han ser forbedringer i forhold til innvandreernes arbeidstilknytning. Begge informantene fra Rødnes slutter også opp om dette, og sier at introduksjonsordningen har hjulpet. Det er kun en tredjedel som er tilbake på sosialhjelp etter programmet, men det er oftest snakk om folk som ikke har klart å fullføre på grunn av sykefravær.

4.2.2. Utdanning

For det andre er det en stor utfordring for mange flyktninger at arbeidsmarkedet i Norge er basert på utdanning. Hvor høy utdannelse flyktingene har med seg fra hjemlandet er i stor grad avhengig av hvilket land de kommer fra. Noen land har et dårligere fungerende utdanningssystem enn andre, eksempler på slike land er Somalia og Irak, av flyktingene fra disse landene er det kun 10-11 % som har høyere utdanning (Lie 2003). Det varierer mellom kommunene hvilken landbakgrunn flyktingene som de bosetter har, og derfor vil det variere mellom kommuner hvor høy utdanning ”deres” flyktinger har. Line og Trine i Snøvik sier at det ikke er mange av flyktingene som har utdanning fra hjemlandet, mens Andreas i Løvberg sier at over halvparten av flyktingene har mer enn grunnskolebakgrunn fra hjemlandet, og mange er oppegående og tar ansvar for å integrere seg selv. Roger i Rødnes sier også at mange av deres flyktinger har høy utdannelse fra hjemlandet. For å unngå at flyktingene danner en ny underklasse, er det viktig at de også har mulighet til utdanning slik at de kan få like godt betalte jobber som nordmenn. Men et problem er at det kan ta lang tid å ta høyere utdanning hvis de ikke har noen utdanning fra hjemlandet, og i tillegg er utdanning er en dyr investering i Norge. Alle informantene i Snøvik nevner eksempler på flyktinger som forsøker seg i det norske utdanningssystemet, selv om det tar lang tid. Line sier at de oppmuntrer dem til dette når de ser at det er mulig. Trine sier at de som lykkes er de som har bokerfaring fra hjemlandet. I Løvberg sier Andreas at etter at introduksjonsordningen ble innført, er det en økende andel av flyktingene som satser på utdanning

etter gjennomført program. Han sier at det er avhengig av alder, hvis de er i midten av 20-årene eller i begynnelsen av 30-årene, er det mulig å motivere dem til utdanning, men det er vanskeligere med dem som er over 50. I Rødnes sier informantene at det er få som tar utdanning, da er det mest kurs i regi av NAV eller praksisplasser for å få referanser til jobb. Roger sier at noen har begynt på videregående skole, men det er et problem at de da kommer i en veldig dårlig økonomisk situasjon.

4.2.3. Godkjenning

En tredje utfordring er at det ofte tar veldig lang tid å få tak i og godkjenne dokumentasjon fra tidligere utdanning eller arbeidserfaring. Det er staten, ved NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen), som er ansvarlig for dette vanskelige arbeidet. Det er forskjeller i utdanningssystemer verden over, papirer må oversettes og godkjennes, og i tillegg er det ikke alle flyktningene som har med seg papirer når de kommer. De fleste av informantene støtter opp om at godkjenningen tar lang tid. Kun en, Line i Snøvik, er usikker:

”Det er kanskje der jeg får vite det, så har det tatt lang tid. Der hvor alt har gått glatt har jeg vel ikke hørt om det.”

Andreas i Løvberg, derimot, sier:

”Ja, for vi har jo hatt en del tilfeller hvor folk som har hatt utdanning fra hjemlandet hadde problemer med å få godkjent sin bakgrunn. Men jeg synes at det er veldig beklagelig at dette skjer i dagens Norge, når man skriker etter arbeidskraft, sant, når man ikke ser det at folk som kommer hit er allerede ferdige arbeidsklare. (...) Norge ligger jo veldig langt tilbake i tid i forhold til å utnytte disse ressursene”

Roger i Rødnes mener også at det ikke er lett å få til godkjenning av utdanning/arbeid. Heldigvis er det slik at mange ikke har trengt godkjenning for å få seg jobb. Men NOKUT, som er den instansen som arbeider med godkjenning av utdannelse, krever som regel at man må ta noe utdanning i Norge, og det kan fort bli langvarig. Når flyktningene ikke har mulighet til å skaffe dokumentasjon på tidligere utdannelse eller arbeidserfaring, kan de enten yrkeskompetansevurderes eller realkompetansevurderes. I Snøvik sier Trine at de det er nødvendig med får det, og det er noe de gjerne gjør. Her har de et tett samarbeid med en videregående yrkesskole. I Løvberg sier Andreas at det er noen tilfeller som har blitt realkompetansetestet. Sindre sier imidlertid at dette ikke fungerer så bra, fordi de som skal gjennomføre det ikke har hatt det så lenge, og det er krevende. I tillegg er det en krangel om hvem som skal betale det. I Rødnes benytter de seg også av realkompetansevurdering.

4.2.4. Det sosiale aspektet

En fjerde utfordring kan være manglende kontakt med etniske nordmenn. Som Silje i Rødnes sier, integrering handler ikke bare om utdanning og arbeid, det handler også om det sosiale. Dette aspektet ved integreringen er også noe som både Stortingsmelding nr 49 (2003-2004:47-48)

og IMDi i en rapport fra 2006 (6/2006) tar for seg. I IMDis rapport leser vi at ”et annet mål med introduksjonsordningen er at den skal bidra til både deltakelse og inkludering både i lokalsamfunnet og i samfunnslivet for øvrig.” For å unngå et segregert samfunn er kontakt mellom nasjonaliteter viktig. Denne kontakten vil være gunstig for kommunen som lokalsamfunn, og derfor ser vi at mange kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner som tilrettelegger for slik kontakt. Informantene i undersøkelsen har stort sett likt inntrykk av hvor mye kontakt flyktningene har med etniske nordmenn. Det finnes gode eksempler på flyktninger som har kontakt med nordmenn, blant annet nevner Line i Snøvik en somalisk familie der alle barna er med på forskjellige fritidsopplegg og faren er ressursperson på skolen. Men det er også mange som ikke har mye kontakt med etniske nordmenn. Informantene i Rødnes har begge et inntrykk av at det er mange som er ensomme, men Silje mener at de selv har valgt ensomheten.

På den ene siden kan mulighet for kontakt handle om hvor man bor, fordi det ofte er her, i tillegg til i en jobbsituasjon, man kan skape seg et nettverk. Informantene i Snøvik sier at det fins områder der mange innvandrere, men få etniske nordmenn bor. Det er ikke noen spesiell taktikk for å unngå dette, men flyktningene som kommunen bosetter blir plassert på forskjellige steder i byen. I sentrum av byen finnes det ungdomsgjenger med minoritetsungdom, men Utekontakten har opprettet kontakt med dem for å finne ut hva de vil og hva man kan gjøre for å snu utviklingen. Andreas i Løvberg sier at man ikke kan unngå gettoer, men kommunen er veldig opptatt av at flyktningene helst skal bo utenfor sentrum, med tanke på integrering i lokalmiljøet. Det er få norske familier som bor midt i sentrum, og det er i tillegg få lekemuligheter for barna. Han synes at denne strategien har begynt å hjelpe, og folk begynner å flytte ut fra sentrum.

På den andre siden er det mulig å arrangere arenaer der flyktninger og nordmenn kan møte hverandre i fritiden. Her samarbeider kommunene med frivillige organisasjoner, noe som også i Rundskriv H-20/05(32) blir beskrevet som hensiktsmessig. I Snøvik og Løvberg har de et samarbeid med Røde Kors Flyktningguide, som alle evaluerer som svært bra. Line i Snøvik sier at det eneste problemet er at Røde Kors sliter med å finne guider. Men flyktningene som er med er veldig fornøyde, og Sindre i Løvberg sier at hvis andre offentlige instanser hadde hatt like mye systematikk og struktur, så hadde det vært kjempefint. Røde Kors kan gjøre det som ikke hører hjemme, men som likevel er veldig viktig for integrering, guidene kan ha en helt annen kontakt med flyktningene enn det han kan. Maria i Snøvik nevner også i tillegg Kirkens Bymisjon, som har en kafé der noen av flyktningene har fått språkpraksisplass. I Løvberg nevner Sindre at kommunen har en pott som man kan søke midler fra for at barna skal få delta i vanlige norske fritidsaktiviteter. I Rødnes har de prøvd Flyktningguiden, men Silje sier at det var lite interesse for dette. Kommunen forsøkte også å tilby åpent hus etter middag, men det var det også laber interesse for fra flyktningenes side. Roger sier at flyktningene får mye kontakt med nordmenn på

voksenopplæringen, for i samme hus er det tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp. Det er nordmenn på huset, og det er mye kontakt der. Begge i Rødnes nevner Frivillighetssentralen, som spesielt har aktiviteter for kvinner, slik som matlagingskurs, strikkekurs og samtalegrupper, dette fungerer veldig bra.

4.3. utfordringer for kommuneansatte

De kommuneansatte har mye ansvar når det gjelder flyktingarbeid. Når kommunen beslutter å bosette flyktinger følger det med både rettigheter og plikter, som jeg har sett på i kapittel 3. Av pliktene som følger med er det å utføre statens integreringspolitikk, gi kommunale tjenester til flyktingene på lik linje med andre borgere, og det er den god del praktisk arbeid i sammenheng med selve bosettingen av flyktingene (se ”Samarbeidsavtale om bosetting av flyktinger”). Boligene skal finnes, de skal sjekkes i forhold til pris, og møbler skal kjøpes inn. Tidligere har det vært et problem at prisene har vært høye, men nå opererer alle kommunene med en noe tøyelig makspris, og boligen blir også sjekket med hensyn til forholdet mellom standard og pris. Dette har virket prisdempende. Arbeidet med bosetting kan være krevende, de fleste informantene sier at flyktingene ofte er misfornøyde med boligene som kommunen skaffer til dem. Kun en av informantene, Roger i Rødnes, mener at flyktingene er fornøyde. Trine i Snøvik sier:

”De har nok helt andre forventninger enn det vi klarer å innfri. Det handler jo litt om, hvis du har sittet i mottak i 2 år, så bygger du opp en forventning om hva som skal skje når du kommer ut i kommunen. Det er nok et sprik der i forhold til hva kommunen kan tilby.”

Silje i Rødnes sier at de gjerne roer seg ned etter hvert, når de ser hvor vanskelig det er å skaffe seg noe bedre selv.

4.3.1. Arbeidsmengde

En annen utfordring er arbeidspresset. Blant informantene mine er det store forskjeller i hvordan de oppfatter arbeidsmengden. Noen synes at arbeidsmengden er grei, Maria i Snøvik mener at det går litt i perioder, men synes likevel det går veldig greit. Roger i Rødnes mener at det er nok å gjøre, men det er ikke noe råkjør. Line i Snøvik og Silje i Rødnes mener derimot at det er veldig mye å gjøre. Trine i Snøvik sier at det er mye kontorarbeid, og informantene i Løvberg sier at det er for mye å gjøre. Andreas skulle ønske at han hadde bedre tid til å gjøre oppgavene sine, for han føler selv at han ikke får gjort det på en tilfredsstillende måte, og det er stort arbeidspress. Sindre sier at han må bruke mye tid på ting som han synes er unødvendige, som å krangle om penger. Han mener at det er altfor stort arbeidspress og han peker på at han ble sykmeldt fordi han fikk hjerneblødning på grunn av stress.

4.3.2. Et helårig heldagstilbud

Introduksjonsordningen skal som nevnt være på heltid og helårig (Introduksjonslovens §4).

Dette skaper hodebry for informantene i alle kommunene. Maria sier at de i Snøvik har satt ned en prosjektgruppe som skal jobbe med dette, og hun tror ikke at kommunen har klart å tilby et fulltidsprogram ennå. Trine sier at det er utfordrende, det krever mye logistikk, oppfølging og kontroll. Norskundervisningen har dessuten ikke plass til alle, så man må kjøre to introduksjonsprogrammer hver dag, og disse må være like. Silje i Rødnes sier at de sliter med å dekke utgiftene på timene mellom norskopplæring og heltid. Da går de gjerne selv i klassen og underviser, og det er en ekstra belastning på dem som jobber der, fordi det er for få ansatte. Hun forteller at da introduksjonsreformen ble innført, ble det sagt at integreringstilskuddet skulle dekke utgiftene, men de to første årene blir det tilskuddet oppspist av introduksjonsstøtten som skal utbetales til deltakerne. Det ble også sagt at kommunene måtte anse det som en investering. Men i noen tilfeller flytter flyktningene til jobber i andre kommuner, og da får ikke den første kommunen noe igjen for investeringen. Også begge informantene i Løvberg sier at mangel på ressurser er en grunn til at det er vanskelig å få til et tilbud som går over et helt år og som varer hele dagen. Sindre sier at de er for få ansatte som arbeider med introduksjonsprogrammet, kun to stykker. Det er derfor ikke alltid de har tid til å undervise i den tiden som må fylles opp i tillegg til norskopplæringen. Han sier at han må basere seg relativt mye på frivillighet fordi han ikke har nok ansatte. Han mener også at det hadde vært bedre om midlene hadde vært øremerkede, fordi da hadde han vært garantert midler til å gjennomføre arbeidet sitt.

4.3.3. Individuell tilpasning og individuell handlingsplan

Introduksjonsprogrammet skal i tillegg være tilpasset den enkelte flyktnings kvalifiseringsbehov og ønsker for fremtiden, og innholdet kan derfor variere fra person til person (Introduksjonslovens §6). Det synes ikke Line i Snøvik at blir gjort i stor nok grad. Tilbudet er ikke nok differensiert, folk er jo ikke like. Det står delvis på ressurser, men hun mener at det er mulig å søke midler og organisere bedre. Det er også blitt snakket innad i kommunen om å starte et slags senter med forskjellige typer aktiviteter, som matlaging, synging og reparasjon, for det er viktig at de får bruke mer av seg selv enn bare det intellektuelle. Her har de latt seg inspirere av lignende tiltak i Gjøvik og Oslo. I tillegg synes hun det kunne vært tilpasset bedre slik at man kunne gått deltid på introduksjonsprogrammet. I hennes kommune, og muligens i de andre kommunene også, har de et mor-barn-tilbud på norskopplæringen, slik at mødre kan ta med barna sine. Mange av disse unge mødrene er lite motivert til å ha barna i barnehage, men denne ordningen tar sikte på å forberede dem til hva som skjer i en norsk barnehage. I tillegg har de et Åpen-barnehage-tilbud, der foreldre kan ta med barna og passe dem selv. Da kan foreldrene komme i kontakt med andre i samme situasjon, også etniske nordmenn.

Arbeidet med individuelle planer kan også være utfordrende, selv om de fleste mener at dette er et godt verktøy. Line i Snøvik mener at det er morsomt og meningsfullt, og Trine mener at

det er et nyttig verktøy, men at det er ulik oppfatning blant de ansatte om det er det. Innholdet og kvaliteten varierer, og det er spesielt vanskelig å lage planer til dem som har veldig langt igjen før de kan få seg jobb. Andreas i Løvberg mener at man forsøker å vise dem hvilke muligheter som fins, men av og til er det nødvendig å realitetsorientere brukerne, fordi de av og til har urealistiske forventninger. Mange vil bli advokat eller lege, selv folk som er analfabeter og har høy alder. Noen av informantene sier at det rett og slett er vanskelig. Sindre i Løvberg sier at analfabeter, som ikke er vant til å flytte kunnskapsbasen sin inn på papir, bruker lang tid på å forstå hva en handlingsplan er. Han mener likevel at det er bra med individuelle planer, for da er det en struktur. Silje og Roger i Rødnes sier at det er vanskelig å få deltakerne til å forstå at det er de som eier planen. Silje sier i tillegg at det er vanskelig å få ut av dem hva de ønsker, mange har aldri blitt spurt om dette før. Alle informantene, unntatt Maria i Snøvik, som ikke jobber med introduksjonsprogrammet og derfor ikke vet svaret, er enige om at kontakten mellom flyktningene og kontaktpersonene er bra.

4.3.4. Andre utfordringer

Trine i Snøvik nevner også at lav motivasjon hos den enkelte flyktning kan være en utfordring for dem som ansatte. Av og til kan de få de mest kryptiske legemeldinger, noe som kan tyde på at enkelte slett ikke er spesielt syke, men heller umotiverte. Sindre i Løvberg sier også at det kan være vanskelig å motivere folk som er vant til å bli kjeftet på eller bli slått når de gjør noe galt, de tror at de bare kan tulle når vi ikke bruker slike virkemidler i Norge.

En utfordring som informantene er enige om, er sekundærtilflyttingen, og som nevnt er alle de tre kommunene preget av dette. Holdningen til politikerne er imidlertid at flyktningene bør holde seg der de er bosatt inntil de er ferdige med introduksjonsprogrammet, og det er jo også intensjonen i loven. Grunnen til at sekundærflyktningene kan bli et problem, er for det første at de ikke har rett på introduksjonsprogram. Det vil si at de verken blir kvalifisert eller aktivisert. I tillegg kan kommunens sosialtjeneste avvise deres søknader om sosialhjelp, fordi de har et tilbud med sikret inntekt i en annen kommune.

4.4. Holdninger i kommunene

Når kommunen skal sette integreringspolitikken ut i praksis, er det en politikk som den ikke har vedtatt selv. De skal utføre det som oppdragsgiveren (staten) har bestemt. For å vite om introduksjonsloven blir omsatt til praksis etter statens intensjoner er det viktig å se på de kommuneansattes holdninger til denne reformen. Hvis de er enige i statens intensjoner, vil de sannsynligvis gjøre så godt de kan for å praktisere dette. Men er de uenige og oppfatter reformen som unødig tvang, vil dette kunne føre til en annen praksis enn det lovgiverne hadde tenkt seg, og det vil kunne gå ut over flyktningene. Introduksjonsloven ble vedtatt for å gi kommunene et bedre

verktøy i integreringsarbeidet (NOU 2001:20:49). Et bedre integreringsarbeid er til gagn også for kommunene, for hvis flyktningene kommer seg ut i arbeid, vil dette spare kommunenes sosialtjeneste mye ressurser. Derfor er det kanskje mest nærliggende å tenke seg at ansatte i kommunene ville være takknemlige for dette verktøyet og at de generelt sett ville være enige i statens intensjoner. Dette viste seg å stemme blant mine informanter. De er glade for reformen og oppfatter loven som et godt verktøy. Flere av dem nevner særlig de gode resultatene. Etter at introduksjonsordningen ble innført har klart flere flyktninger kommet seg ut i jobb eller arbeidsmarkedstiltak, og Roger i Rødnes sier at de fleste som fullfører programmet ikke er avhengige av sosialhjelp når de er ferdige. Sindre i Løvberg sier det på denne måten:

”Det er en utvikling i det, det er ikke noen stagnasjon (...) Det er fått til en del ting, altså, det er folk som kommer seg ut i jobb, og folk som blir forandret. Selv om man ikke har maksimale vilkår og kjempebra betingelser, så er det folk som har vært litt sånn umotivert, og så plutselig skjønt poenget og virkelig ytt og fått det til (...)”

Andreas i samme kommune beskriver det positive med introduksjonsordningen slik:

”Alle som kommer hit, de blir stilt krav til å delta på programmet. Det synes jeg er veldig fint, for det å stille krav, det er å vise respekt for enhvers verdighet. (...) Og det er jo veldig viktig at alle som kommer til Norge, at de skal stilles, at de skal møtes med krav, på lik linje med andre norske borgere som bor i Norge. For det å ikke stille krav og la, gi folk bare å nyte de rettigheter som man har her, det er å ikke vise respekt for en persons verdighet. (...) Å stille krav, det styrker jo en persons selvtilit og det gir jo også en person identitet. Fordi når en person som har levd et langt liv i hjemlandet og har hatt ansvar for sin familie, for sitt hus, og noen gang for sin hele klan, og kommer man til Norge og det ikke blir stilt krav, da voldtår man verdigheten til enkeltpersoner. Så det synes jeg er veldig positivt, det er en riktig retning for introduksjonslov, for å stille krav. ”

De andre informantene nevner også andre positive sider ved ordningen. For det første tar den fatt i menneskene som kommer med en gang, i hvert fall innen tre måneder etter bosetting, og det fins et apparat som prøver å hjelpe dem i den første tiden, noe som er et godt grunnlag i møte med det norske. For det andre sikrer ordningen aktivitet i programmet gjennom deltakelse, noe som gjør at flyktningene ikke blir passiviserte, og det holder dem borte fra sosialkontoret. For eksempel sier Silje i Rødnes at de hører sjeldnere fra flyktningene nå enn før at det ikke lønner seg å jobbe. For det tredje er det positivt at det fokuseres på handlingsplan, å skape struktur i tilværelsen, og at det fokuseres på hva de kan og har jobbet med før. Det er positivt å få hjelp til å se hva man kan og hvordan man kan bygge videre på det når man skal skape seg et nytt liv i et fremmed land. For det fjerde får de penger for deltakelse og på mange måter ligner deltakelsen på en vanlig arbeidssituasjon. Det hjelper dem til å forstå hvordan arbeidslivet i Norge fungerer.

4.5. Kritikk

Selv om informantene er enige i de store linjene ved statens politikk, har de også pekt på enkelte sider ved introduksjonsloven som skaper problemer i integreringsarbeidet og som kanskje kunne vært praktisert annerledes.

4.5.1. Supplerende sosialhjelp

I alle kommunene blir det snakket om at enkelte grupper er avhengige av supplerende sosialhjelp, til tross for at de deltar i introduksjonsprogrammet på heltid og mottar introduksjonsstønad. Et av hovedformålene med introduksjonsloven er at flyktingene skal holdes borte fra sosialkontorene slik at man unngår passivisering og klientifisering. Derfor skal de ha rett til introduksjonsstønad, som skal være lik 2 ganger folketrygdens grunnbeløp. Et unntak er deltakere under 25 år, som mottar 2/3 av ordinær introduksjonsstønad (Introduksjonslovens §8). I praksis viser det seg derimot at det er lettere sagt enn gjort å holde flyktingene unna sosialhjelpssystemet. Introduksjonsstønaden er for det første individbasert og ikke behovsprøvd. Dette er fordi det skal ligne mest mulig på en normal arbeidssituasjon, der en ikke får høyere lønn fordi en har mange barn. Imidlertid *er ikke* deltakelse i introduksjonsprogrammet en normal arbeidssituasjon. Man har ikke mulighet til å velge en annen slags deltakelse som gir høyere stønad, slik man i arbeidslivet kan søke om en jobb med høyere lønn. Maria i Snøvik sier at det ikke er nok for en familie med syv barn å leve på to introduksjonsstønader, og da er det nødvendig med supplerende hjelp. Hun sier at å gi supplerende hjelp heller ikke er optimalt for kommunen, for det gir et ekstra press på sosialtjenestens økonomi. Line i samme kommune sier at alle må ha sosialhjelp i begynnelsen, fordi introduksjonsstønaden blir utbetalt på etterskudd. Det synes hun er negativt, fordi en av de første tingene hun gjør er å forklare dem om sosialhjelpsapparatet og behandle en sosialøknad. Resten av informantene, Trine i Snøvik, Sindre og Andreas i Løvberg og Roger og Silje i Rødnes nevner situasjonen til deltakerne under 25 år. Introduksjonsloven sier nemlig at disse bare skal motta 2/3 av stønaden. Dette fordi de skal sammenlignes med andre unge, og at de ikke skal motta så mye penger at det blir ulønnsomt å studere. Dette er jo et argument som fungerer i teorien, men ikke like godt i praksis. Alle informantene som nevner denne gruppen sier at deltakerne under 25 år er avhengige av supplerende sosialhjelp, de klarer rett og slett ikke å leve bare på 2/3 av stønaden. Andreas i Løvberg sier det så sterkt at hensikten med introduksjonsprogrammet forsvinner for denne gruppen, fordi de får en relativt sterk tilknytning til sosialkontoret likevel. Andre grupper derimot, blant annet der det er to voksne med introduksjonsstønad med ett barn, får det meget bra økonomisk. Dette kan minske motivasjonen deres til å gå ut i jobb.

4.5.2. Manglende fokus på barn

Line i Snøvik synes det er rart at det ikke står noe særlig om barn i introduksjonsloven, og mener at det burde vært et større fokus på dette perspektivet. Det er sant at loven ikke sier noe om barn, men når det gjelder ett punkt, barnetilsyn, inneholder Rundskriv H-20/05 et helt avsnitt (34-35). Kommunene bør sørge for barnetilsyn dersom foreldrene ikke har muligheter for å betale for

barnehage eller SFO. Personer med rett og plikt til introduksjonsordning bør også være en prioritert gruppe både for å få barnehage-/SFO-plass til sine barn, ikke minst av hensyn til integrering og språkutvikling, og for å ha mulighet til redusert foreldrebetaling. Av informantene i intervjuundersøkelsen min sies det i alle kommunene (Line i Snøvik, Andreas i Løvberg, Silje i Rødnes) at flyktningene får støtte til barnetilsyn dersom dette er nødvendig. Roger i Rødnes sier at alle får barnehageplass, men hvis flyktningen kommer midt i året må de vente med å begynne på introduksjonsordningen, fordi barnehageopptak kun skjer to ganger i året.

I tillegg sier Line at når flyktninger blir bosatt i kommunen, er det bare de voksne som blir kartlagt. Dette synes hun er negativt, og hun har snakket med helsevesenet om å begynne å kartlegge og intervju barna.

4.5.3. Manglende støtte til kvalifikasjon

Roger i Rødnes synes det er negativt at ikke videregående skole kan være en del av introduksjonsprogrammet. Enkelte flyktninger trenger dette for å komme seg videre, men sosialtjenesteloven sier at det ikke er mulig å gi økonomisk hjelp til noen som går på videregående skole. Han tror at mange velger bort videregående skole fordi det innebærer en vanskelig økonomisk situasjon. Sindre i Løvberg forteller også en historie om en ung flyktning fra Ukraina som kun behøvde et engelskkurs for å få komme inn på universitetet. Han fikk ikke dekket dette av kommunen, og hadde heller ikke midler til å betale dette selv da han kun mottok introduksjonsstønad. Sindre fikk med nød og neppe overtalt Aetat til å ta regningen. På denne måten kan selve systemet virke noe firkantet, da målet med introduksjonsordningen er at flyktningen skal bli kvalifisert til deltakelse i det norske samfunnet.

4.6. Samarbeid

Det er viktig at tiltak og tjenester er samordnet mellom statlige aktører og kommunale og fylkeskommunale etater. På denne måten er det mulig å legge til rette for en mer individuelt tilrettelagt integrering enn man har hatt tidligere (Rundskriv H-20/05). Et godt samarbeid vil gjøre flyktningarbeidet mer effektivt og det vil også kunne gi bedre løsninger for flyktningene.

4.6.1. Samarbeidet innad i kommunen

I kommunen er det også viktig at samarbeidet mellom den politiske delen og den administrative er godt, fordi den politiske ledelsen fatter viktige vedtak, som hvor mange flyktninger kommunen skal motta, og den administrative delen må handle i tråd med det kommuneledelsen har vedtatt. I en hovedfagsoppgave av Odd Landsverk (1991:72), også med tre kommuner som case, kommer det fram at politikerne generelt engasjerte seg lite i flyktningarbeidet, og at det ikke ble prioritert høyt nok. Dette er svært ugunstig for flyktningene, som da kan få et

dårligere tilbud enn de behøver. Blant mine informanter er det få som har nær kontakt med politikerne. De kan derfor ikke svare så godt på spørsmål som omhandler samarbeidet mellom de to nivåene i kommunen. De fleste regner likevel med at politikerne prioriterer deres område og at de er positive. Maria i Snøvik sier at politikerne gjerne vil vite hvor mange som er i aktivitet. Hun tror de prioriterer feltet i og med at de har et eget kontor, og derfor har de frie tøyler til å gjøre det de vil for flyktningene. Trine i samme kommune tror at det er positive holdninger blant politikerne, fordi det er et vedtak om å bosette et stort antall flyktninger hvert år. Hun tror at de ønsker å bosette flyktninger, men samtidig er det ofte skyggesidene det blir fokusert mest på. I Løvberg har Andreas et inntrykk av at det er en veldig god dialog mellom administrasjonen og politikerne. Sindre er imidlertid mer skeptisk. Han synes ikke politikerne ser sammenheng mellom hvor mange man sier at man skal motta og dem man faktisk bosetter, og Løvberg kommune er i så måte i minus for lenge siden. I Rødberg mener Silje at området ikke er prioritert på den måten at det er mange spesialtiltak for flyktninger, for kommunens politikk er at ingen grupper skal ha det bedre enn andre, og flyktninger skal behandles på lik linje med den øvrige befolkningen. Roger sier at det er en stor vilje til å bosette og hjelpe. I tillegg driver politikerne på med en tiltaksplan mot rasisme. Men det personlige engasjementet varierer veldig, men han føler ikke at flyktningkontoret blir oversett.

Flyktningtjenesten har også samarbeid med andre etater i kommunen, selv om det ikke er snakk om så mange etater de samarbeider med. De fleste er enige om at dette samarbeidet fungerer bra. Line i Snøvik nevner barnevernet, som har hatt indre problemer, så dem har det ikke vært lett å samarbeide med. Men samarbeidet med Teknisk Drift har vært bra. Trine sier at hun kanskje synes at deres avdeling må være med på veldig mye, det kan føles litt slitsomt å alltid måtte mene noe om alt, og at de må være med på alle samarbeidsmøter. I Løvberg sier Andreas at hans kommune har jobbet bevisst for at alle sektorer skal ta sitt ansvar når det gjelder flyktningarbeidet, og det opplever han at de gjør, selv om det er rom for forbedringer. Sindre mener også at det bør være et bevisst samarbeid mellom etatene i kommunen, og at det bør jobbes mer med. Men de har regelmessige møter hvor man kan gi tilbakemelding. I Rødnes sier Roger at samarbeidet fungerer veldig bra. Når det oppstår problemer har de et godt samarbeid med barnevernet og PPT.

4.6.2. Interkommunalt samarbeid

Det kan også være nyttig med et samarbeid med andre kommuner om oppgaveløsning. I områder med kommuner med lavt folketall kan det spesielt være kostnadseffektivt å samarbeide om forskjellige aspekter ved oppgaveløsningen. I denne undersøkelsen har jeg tatt for meg kommuner med et relativt høyt innbyggertall. Det er derfor bare Rødnes som opplever denne formen for samarbeid. Tre kommuner i nærheten kjøper tjenester hos dem når det gjelder norskopplæring. I tillegg har kommunene et mer dialogbasert samarbeid, et fellesfaglig forum, der alle som jobber

med flyktninger i Østfold fylke møtes med IMDi og KS tre ganger i året, og diskuterer fellesproblematikk. Sindre i Løvberg sier at det er veldig nyttig, man kan høre hvordan andre løser sine problemer, og man ser også at man ikke er alene, man er ikke den eneste som sliter med problemer. I tillegg sier Andreas i Løvberg og Silje i Rødnes sier at man kan ringe til de andre kommunene hvis det er noe man lurere på.

4.6.3. Samarbeid med statlige organer

I arbeidet med flyktninger har kommunene også et samarbeid med statlige organer som NAV (tidligere Aetat) og IMDi. Aetat og Trygdeetaten har de siste årene vært igjennom en vesentlig reformprosess, der de har smeltet sammen til NAV. Dette er en viktig samarbeidspartner for ansatte i flyktningarbeidet. Det er lovpålagt for flyktningtjenesten å ha en samarbeidsavtale med sitt regionale NAV-kontor, og dette kan man lese mer om i Rundskriv P-6/2003. Det er forskjellige meninger om hvordan samarbeidet med NAV fungerer. Maria i Snøvik mener at det har fungert i rykk og napp. De har en tiltakskonsulent på huset, og i det siste har kontakten blitt styrket, men det har vært perioder der de ikke har hatt noe kontakt. Men hun mener at dette ikke har gått ut over flyktningene. I Løvberg mener Sindre at samarbeidet er under utvikling, men det er ennå ikke tilfredsstillende. Når flyktningene kommer i den fasen at de skal lære arbeidssøking og være ute i arbeidspraksis, så er det NAV Arbeid som tar ansvaret for dem, men det tar ofte for lang tid. Silje i Rødnes sier at samarbeidet går litt opp og ned. Det har vært mye omorganisering i NAV, og i tillegg dekker ikke hennes regionale kontor bare Rødnes kommune. Hun tror det er enklere når NAV-kontoret kun er tilknyttet en kommune. Roger mener at samarbeidet er utfordrende, men det blir stadig bedre. Line i Snøvik mener at samarbeidet har blitt bedre, og de har relativt jevnlig møter med dem. Det hender også at de trekker inn NAV når det er behov for dem i handlingsplanen. Trine mener at samarbeidet er godt, og de har faste møter hvor de kan ta opp enkeltsaker og situasjoner. Det er et veldig godt forhold. Andreas i Løvberg mener også at samarbeidet med NAV er bra.

Kommunens kanskje viktigste samarbeidspartner i flyktningarbeidet er IMDi. IMDi skal bistå kommunene med hjelp når det gjelder introduksjonsordningen, og det er også inngått en samarbeidsavtale om bosetting av flyktninger mellom kommunene, ved KS, og staten, ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet/IMDi. Når det gjelder samarbeidet med IMDi, mener alle at dette fungerer veldig bra. Line i Snøvik sier at hun alltid har syntes det har vært veldig OK når hun har hatt kontakt med staten. Det er åpne dører, man kan alltid ta kontakt, de svarer på henvendelser og er med på å løse problemer. Trine mener dessuten at det er et stort ønske om samarbeid, og at staten har kommet mye nærmere kommunene de siste par årene. Andreas og Sindre i Løvberg mener at det er et god oppfølging fra IMDi, men Andreas sier at det er litt personavhengig. Begge informantene i Rødnes sier at samarbeidet fungerer godt, Roger sier at det sikkert kunne vært bedre,

men at det stort sett er bra. Maria i Snøvik mener at det ikke alltid er god oppfølging fra UDI, hun er ikke alltid fornøyd med dem, og det har hendt at hun ikke har forstått hvordan de tenker når hun ser vedtak som de har gjort.

4.7. Tilknytning i det kommunale systemet

En god organisering kan mange ganger være avgjørende for et effektivt arbeid i kommunene. Det er også viktig at integreringspolitikken er organisert på en best mulig måte, slik at flyktingene får et godt tilbud. Rundskriv H-20/05 foreslår en organisatorisk løsrivelse fra sosialkontoret når det gjelder integreringsarbeidet, men dette er ikke pålagt, verken av Introduksjonsloven eller av forarbeidene til loven (NOU 2001:20:107). Likevel sier rundskrivet at det er ønskelig, fordi flyktingene ikke i for stor grad bør stifte bekjentskap med sosialtjenesten. Imidlertid ligger flyktingtjenesten i alle de tre casene mine, under sosialtjenesten. Det er likevel organisert ulikt, og det er forskjellige meninger i kommunene om hvor heldig deres måte å organisere det på er.

I Snøvik er hele flyktingtjenesten lokalisert i samme bygning, atskilt fra voksenopplæringen og sosialkontoret, selv om tjenesten organisatorisk ligger under Sosiale Fellestjenester. Det er det ingen sterke meninger blant informantene i denne kommunen om tilknytningen, men Line har reflektert litt over det. Tidligere, da hun først begynte å jobbe på sosialkontor, syntes hun det var naturlig at integreringsarbeid skulle være sammen med sosiale tjenester, men nå tenker hun mer og mer på at de kanskje burde være tettere knyttet til voksenopplæringen slik at det kunne være et større fokus på skole og arbeid enn på sosiale tjenester.

I Løvberg er flyktingtjenesten delt i to; flyktingkonsulenten befinner seg i samme bygning som sosialkontoret, mens introduksjonsteamet som jobber med introduksjonsprogrammet, er lokalisert i en annen bygning, den samme som voksenopplæringen. Andreas, sier at det er forskjellige meninger om flyktingkontoret skal skilles fra sosialkontoret, men i de aller fleste tilfellene er de under samme tak. Han mener at det er en fordel at de er under samme tak, for da har de en mulighet til å diskutere fellesproblematikk, slik at kompetansen kan spres. Sindre er uenig, og synes det er uheldig at det er under sosial, fordi intensjonen i introduksjonsordningen er at folk ikke skal knytte opp kontakt til sosialkontoret

I Rødnes er hele flyktingkontoret i samme bygg som voksenopplæringen. Silje mener at det er en fordel å være samlokalisert med språkavdelingen. De er under samme tak, treffer lærerne som er på norskopplæringen daglig og samarbeider med dem i forbindelse med den individuelle handlingsplanen. I tillegg synes hun det er bra at de ikke har noen saksbehandling eller noen økonomi, det ligger på sosialkontoret. Når de skal snakke med folk om deres problemer har de derfor ikke noe med deres økonomi å gjøre. Roger er også veldig fornøyd med organiseringen. De

er ikke bare samlokalisert, men også samorganisert med voksenopplæringa. Det er mulig å påvirke det de gjør i forhold til deres folk, og det er svært viktig. Han synes det er bra at de er atskilt fra sosialkontoret og er enig med Silje om at det er positivt at de ikke har noe med økonomi å gjøre. Det er en fordel i arbeidet, for da blir samtalen med deltakerne ikke om økonomi, men om andre ting.

4.8. Oppsummering

4.8.1. Generelle trekk

Alle de tre kommunene som jeg har tatt for meg følger de generelle linjene i introduksjonsloven, som jeg har beskrevet under punkt 3.3.1. Alle informantene er generelt sett positive til ordningen, og det er ikke noen bevisst form for sabotasje, kun et mulig unntak når det gjelder supplerende sosialstøtte til flyktingene, og spesielt til dem under 25 år, som bare får 2/3 av introduksjonsstøtten. Imidlertid sier Rundskriv H-20/05 (52, 55) at kommunen ikke bryter introduksjonsloven dersom den gir supplerende sosialhjelp eller kontantytelser tilsvarende full introduksjonsstønad til gruppen under 25 år. At kommunene ikke alltid følger introduksjonslovens retningslinjer på disse punktene, ser ikke ut til å skyldes vrangvilje fra de kommuneansattes side. Statens intensjoner med introduksjonsordningen er at den skal ligne mest mulig på en normal arbeidssituasjon, og at deltakelse i ordningen skal holde flyktingene borte fra sosialkontorene. Informantene uttrykker ingen negative holdninger til disse intensjonene, men de ser likevel at det for mange i praksis ikke er mulig å leve på introduksjonsstøtten, og spesielt er dette vanskelig for gruppen under 25 år, som får mindre utbetalt.

4.8.2. Hindringer for flyktingene

Selv om både kommuneansatte og flyktinger stiller seg positive til ordningen, er det en del hindringer som gjør at det er vanskelig å omsette statens intensjoner til et optimalt tilbud for flyktingene. Når det gjelder arbeidslivet, sier de kommuneansatte at flyktinger fortsatt har høyere arbeidsledighet, men det ser det ut til at introduksjonsordningen har gitt klare forbedringer, som jeg har forklart i kapittel 3. I tillegg har alle tre kommunene i undersøkelsen min prosjekter som går på å hjelpe langtids-sosialklienter ut i arbeidslivet.

Når det gjelder utdanningsbakgrunn ser det i min undersøkelse ut til å gå et skille mellom Snøvik og de to andre kommunene. Vi har ovenfor sett at informantene i Snøvik mener at det er få av deres flyktinger som har utdanning fra hjemlandet, mens de i Løvberg og Rødnes mener at det er mange av deres flyktinger som har høyere utdanning. Årsaken til denne forskjellen er mest sannsynlig at kommunene har en forskjellig sammensetning i hvilke land flyktingene som de bosetter kommer fra. Alle informantene nevner eksempler på flyktinger som deltar i det ordinære

utdanningssystemet, men det gjelder ikke flertallet, for mange tar det for lang tid.

Når det gjelder godkjenning av tidligere utdanning/arbeidserfaring kan dette gjerne ta lang tid. Dette er beklagelig, men det har ofte naturlige årsaker, som jeg har forklart ovenfor. En av informantene, Line i Snøvik, er usikker på om det normalt tar så lang tid, men hun benytter ordet ”kanskje”, så det er ikke noe hun vet sikkert. Hvis en flyktning ikke har mulighet til å få tak i dokumentasjon, er det i noen tilfeller mulig å yrkeskompetanseteste/realkompetanseteste personen. Dette blir gjort i alle kommuner, men bare Sindre i Løvberg nevner at det er en krangel om hvem som skal betale utgiftene, selv om det selvfølgelig kan være et problem i alle kommunene, uten at de andre informantene har nevnt noe om det. Rundskriv H-20/05(47) sier at ”fylkeskommunen skal dekke utgiftene for alle som har rett til videregående opplæring, mens kommunen, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten dekker kostnadene for andre grupper.” Det er mulig at lovverket er uklart akkurat på dette feltet. Selv hvis dette kun er et problem i Løvberg, vil det slå uheldig ut for den enkelte flyktning, så det er viktig at det klargjøres ytterligere hvem som skal stå for utgiftene slik at det ikke oppstår unødvendig krangling om dette.

Det er altså noen hindringer som gjør at det ikke alltid er like enkelt for kommunen å følge opp statens retningslinjer om å kvalifisere flyktingene for det ordinære utdanningssystemet og/eller arbeidslivet. Både kommune og stat må selvfølgelig gjøre sitt beste for å løse disse problemene, men årsaken til situasjonen ligger ikke bare hos dem. Noen flyktinger mangler utdanning fra hjemlandet eller dokumentasjon på tidligere utdanning/arbeidserfaring. En av de ansatte i intervjuundersøkelsen nevner i tillegg forskjeller i arbeidskultur, som kan skape problemer, og det er en kjensgjerning at det forekommer diskriminering i arbeidslivet. Introduksjonsordningen har imidlertid gitt klare forbedringer, og i kombinasjon med holdningskampanjer mot diskriminering i arbeidslivet og prosjekter i kommunene, er det mulig at situasjonen gradvis vil bedre seg for flyktingene, selv om vi nok fortsatt vil se at deres deltakelse i arbeidslivet vil være lavere enn den er for etniske nordmenn.

4.8.3. Kontakt mellom flyktinger og etniske nordmenn

Hvis introduksjonsordningen skal få optimal virkning, er det også viktig å se på det sosiale aspektet ved integreringen. I undersøkelsen som jeg gjorde hadde informantene det inntrykket at det var noen flyktinger som hadde mye kontakt med etniske nordmenn, men det var også mange som isolerte seg mer og nesten bare omgikk personer fra samme folkegruppe. I Snøvik er det definerte områder der det bor spesielt mange innvandrere, og en av informantene i Løvberg nevner at det ikke er mulig å unngå gettoer. En viktig måte å fremme dialog mellom flyktinger og etniske nordmenn vil være å bosette flyktingene som kommer til kommunene utenfor disse områdene. Både i Snøvik og i Løvberg praktiserer de dette, og i Løvberg virker de ekstra opptatt av at flyktingene skal bo i

områder der etniske nordmenn bor, for på denne måten å fremme integrering. I Snøvik har Utekontakten et prosjekt for å forebygge kriminalitet i ungdomsgjenger i sentrum. Rødnes opplever ingen problemer med gettoer, men det er også en mye mindre kommune enn de to andre. En annen måte å fremme dialog på er å arrangere arenaer der flyktninger og nordmenn kan møte hverandre på. Alle de tre kommunene samarbeider her med frivillige organisasjoner, i Snøvik og Løvberg blir spesielt Røde Kors Flyktningguide nevnt og i Rødnes Frivillighetssentralen. Dette er samarbeid som fungerer godt, og flyktningene er også fornøyde.

Når det gjelder statens retningslinjer på dette punktet, ser det ut til at kommunene forsøker å følge disse opp så godt som mulig. Det er imidlertid ikke mulig å kontrollere flyktningenes fritid, dette er deres tid, og de må få lov til å bruke den slik de vil. Men for de som ønsker finnes det arenaer der de kan møte etniske nordmenn.

4.8.4. utfordringer for de kommuneansatte

Det er også aspekter ved de kommuneansattes arbeid som gjør at det ikke alltid er like enkelt å oppfylle statlige retningslinjer. Mye av det kan tilskrives arbeidspresset, og det rammer ikke bare én retningslinje, men utføringen av introduksjonsordningen som helhet. Det er ikke alltid tid til en perfektjon, og i tillegg er ikke flyktningene alltid fornøyde, her kan man spesielt nevne boligene som kommunene skaffer til dem (kun Roger i Rødnes mener at flyktningene er fornøyde, men han ble intervjuet på et senere tidspunkt enn de andre, så situasjonen kan ha forbedret seg). Riktignok har flyktningtjenesten i de forskjellige kommunene fått flere stillinger de siste årene, men likevel er det mye som skal gjøres. En del av arbeidspresset kunne nok ha vært minimert ved å fordele arbeidsoppgavene på en annen måte. Vi har ovenfor sett at det er forskjeller i hvordan informantene oppfatter arbeidspresset. Maria i Snøvik og Roger i Rødnes mener at arbeidsmengden er grei, mens Trine og Line i Snøvik og Silje i Rødnes mener at det er mye å gjøre. I Løvberg synes begge informantene at det er for mye å gjøre. Spesielt når det gjelder Løvberg og Snøvik, som har et tilnærmet likt antall stillinger, er oppfatningen av arbeidspresset ganske oppsiktsvekkende, men man ser på hvordan man har fordelt oppgavene i kommunen, kan man ane hvorfor informantene i Løvberg er mer plaget av stress enn de i Snøvik. Informantene i Løvberg har begge et stort antall oppgaver, Andreas er hovedansvarlig for det praktiske ved bosettingen, og har i tillegg ansvaret for tolketjenesten for hele kommunen. Sindre er leder for introduksjonsteamet og har ansvaret for å gjennomføre introduksjonsordningen, han er kontaktperson, og har også en rekke administrative oppgaver i forhold til dette. Han deler også ansvaret med en person til om å få fylt opp timene mellom norskopplæringen, som voksenopplæringen står for, og det helårige heldagstilbudet som Introduksjonsordningen skal være. I Løvberg er flyktningtjenesten delt i to, Andreas befinner seg i samme bygning som sosialtjenesten, og Sindre i samme bygning som voksenopplæringen. I Snøvik

virker arbeidet mer jevnt fordelt, og ingen av informantene har ansvaret for å undervise flyktingene selv. Hele flyktingtjenesten befinner seg i samme bygning, atskilt fra voksenopplæringen. I Rødnes har de færre ansatte, men likevel er det ingen av mine informanter som synes at arbeidsmengden er altfor stor. Her har de fordelt arbeidsoppgavene på en annen måte. Hele flyktingtjenesten befinner seg i samme bygg som voksenopplæringen, og det ser ut til at nettopp dette henger sammen med hvor mye flyktingtjenesten selv er involvert i undervisning. I Rødnes virker arbeidsoppgavene å være noenlunde jevnt fordelt, og selv om Silje nevner det som en belastning å undervise i timene mellom norskundervisning og heltid, er denne byrden jevnt fordelt mellom de ansatte. Både i Rødnes og i Snøvik ser vi forskjellige meninger om arbeidsmengden innad i kommunen, og dette kan for eksempel komme av ulik mestring av stress, eller ujevn fordeling av arbeidsoppgaver.

Det som kanskje er det som skiller seg aller mest ut som avvikende fra statens intensjoner når det gjelder kommunenes utføring, er at kommunene har problemer med å få til et tilbud som både er på heltid og helårig. Alle informantene mener at dette er utfordrende (riktignok legger de vekt på dette i ulik grad, bare Maria i Snøvik tror at det ikke er heltidstilbud ennå, mens Silje i Rødnes og Sindre og Andreas i Løvberg sier at det er et problem å få dekket hele tiden med innhold). Det er flere grunner til at det er utfordrende, introduksjonsprogrammet krever både mye tid, plass, ansatte og ressurser. I Snøvik har vi sett at plassmangel på voksenopplæringen gjør at arbeidet blir vanskeligere. I Løvberg og i Rødnes er mangelen på ansatte og ressurser mer presserende. Ingen av de to kommunene har ekstra ressurser for å dekke utgiftene på timene mellom norskopplæring og fulltid. De ansatte må derfor selv gå i klassen og undervise eller basere seg på frivillighet. Kommunene mottok i 2006 til sammen 450 000 kr per voksne flykting (430 000 per barn) over den første femårsperioden de er bosatt. I 2007 ble beløpet hevet til 476 000 (456 000 per barn). Silje i sier imidlertid at hele integreringstilskuddet for de to første årene blir spist opp av introduksjonsstøtten i denne perioden. Pengene for de tre siste årene kan kommunen bruke fritt hvis flyktingen blir i kommunen, men man jo ingen garanti for. De er derfor relativt presset økonomisk sett. Det økonomiske aspektet skal jeg gå mer inn på i neste kapittel, men jeg skal nevne kort at det er forskjellige meninger om overføring av ressurser. Silje i Rødnes mener, som vi har sett, at staten overfører for lite penger. Sindre i Løvberg mener imidlertid, som vi skal se i neste kapittel, at staten overfører nok penger til kommunene, men at kommuneledelsen ikke forvalter pengene godt nok. Line i Snøvik mener derimot at ressursmangel ikke er noe stort problem, og at det sikkert er mulig å søke om ekstra midler og å organisere bedre. Årsaken til meningsforskjell her kan for eksempel være at det ikke er noe entydig svar på hva som er ”nok” penger og hva som er ”god nok” forvaltning av de pengene man får.

Introduksjonsordningen legger også vekt på et individuelt tilpasset program. Men dette er

ikke alltid problemfritt. For det første mener Line i Snøvik at tilbudet av forskjellige årsaker ikke er differensiert nok. For det andre kan det være utfordrende å snekre sammen en individuell plan. Det er forskjellige meninger om dette. Informantene i Snøvik har en positiv holdning til den individuelle planen, selv om Trine innrømmer at det finnes forskjellige oppfatninger innad i kommunen om dette. Hun sier også at det kan være vanskelig å lage planer for dem som har langt igjen før de kan få seg en jobb. I Løvberg nevner begge informantene problemer som de støter på, Andreas sier at mange har urealistiske forventninger av hva de kan oppnå, og Sindre sier at det ikke alltid er lett å forklare analfabeter hva en slik handlingsplan er, og det må han bruke mye tid på. Sindre uttaler også at han er positiv til de individuelle planene. I Rødnes synes begge informantene at arbeidet med de individuelle planene er vanskelig. Det er vanskelig å få deltakerne til å forstå hva planen er og at det er de selv som bestemmer hva de skal gjøre videre. Silje sier imidlertid at det er positivt at det blir fokusert på hva de kan fra før, for dette hjelper flyktningene i den nye situasjonen som de har kommet i.

Endelig peker Trine i Snøvik og Sindre i Løvberg på at det ikke alltid er like lett å motivere flyktningene. Trine synes spesielt det er frustrerende med de mange sykemeldingene som kommer inn. Når de er syke lenge får de jo også mindre utbytte av programmet. Sindre peker på kulturforskjeller, at det ikke alltid er lett å gi et inntrykk av at man mener alvor, for i noen land er man vant til å bli kjeftet på eller slått når det menes alvor. Informantene mener i tillegg at sekundærtilflytting skaper mange problemer, ikke bare tappes ressursene, men disse flyktningene har ingen rett på deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Under disse punktene ser vi noen hindringer som gjør at statens retningslinjer ikke alltid blir fulgt. For det første rammer arbeidspresset den generelle utføringen av Introduksjonsordningen. I tilfellene der man har så stort arbeidspress at man for eksempel ikke klarer å gi flyktningene et helårig heldagstilbud, som er et viktig element i Introduksjonsordningen, er det nødvendig at både kommune og stat tar dette alvorlig og forsøker å løse problemet. Det kan hende at kommunen enten må ansette flere, effektivisere under veiledning fra staten, eller at staten må bevilge ekstra midler over en kort periode. Her må begge nivå ta sitt ansvar, for det er viktig at flyktningene får det tilbudet de i følge loven har rett på. Den eneste formen for sanksjoner kommunene kan vente seg dersom de ikke gir flyktningene et helårig heldagstilbud er hvis flyktningene selv klager til fylkesmannen over at de ikke får et optimalt tilbud, men dette vil neppe skje, da få av dem har tilstrekkelig kunnskap om norsk forvaltning ennå.

At programmet skal være individuelt tilpasset er også poengtert i Introduksjonsloven (§6). Man kan forstå at dette kan være utfordrende i en presset arbeidssituasjon. Som noen av informantene sier, så er det nok vanskelig å få alle flyktningene til å forstå hva en individuell plan er, og man må bruke mye tid på dette. Rundskriv H-20/05 (28) sier at kommunen må foreta en

avveining om kontaktpersonene, som jobber med oppfølging av flyktingene, også skal ha arbeidsoppgaver i tillegg til dette, fordi det vil være et ganske krevende arbeid. Dette er i tillegg noe som staten bør prioritere, og eventuelt bevilge mer ressurser til. Kommunene må også gjøre sitt for å utvikle et mer differensiert tilbud, med forskjellige måter å tilbringe tiden i språk- eller arbeidspraksis på. Dette vil ofte være et pionerarbeid, og det er klart at det krever ekstra hvis arbeidsmengden allerede er stor. Det vil derfor være nødvendig med IMDis assistanse her.

Andre årsaker til misforhold mellom statens intensjoner, generelt når det gjelder integrering, og faktisk integrering, kan være flyktingenes mangel på motivasjon eller den store andelen av sekundærttilflyttere. Mangelen på motivasjon er det lite å gjøre med, bortsett fra å gi dem et godt, differensiert tilbud, og muligens arrangere et møte med kommunens leger, slik at disse forstår viktigheten av deltakelse i introduksjonsordningen, som kan være vel så terapeutisk for flyktingene som å sitte hjemme. Problemet med sekundærttilflyttere er ikke direkte i strid med statens intensjoner, for Introduksjonsloven sier at det er frivillig for kommunene å tilby disse deltakelse. Men vi snakker likevel om en stor gruppe flyktinger som ikke blir integrert i det norske samfunnet. Enten bør man finne en måte å få dem til å bli i den første kommunen de blir bosatt i til programmet er gjennomført, eller så bør de få rett på introduksjonsprogram uansett hvor de velger å bosette seg. Det vil ikke bare være til skade for dem, men også for hele samfunnet dersom man fortsetter å nekte dem en reell mulighet til integrering.

4.8.5. En positiv innstilling

Til tross for disse hindringene for et godt integreringsarbeid synes informantene i alle kommunene at introduksjonsordningen er et godt verktøy. Den tar tak i flyktingene med en gang de kommer, den sikrer aktivitet fremfor passivitet, og den har gitt gode resultater. Flere av informantene nevner at flyktingene i større grad kommer seg ut i arbeidslivet eller satser på en utdanning i det ordinære utdanningssystemet. I tillegg er det gode prinsipper som ligger til grunn for ordningen, den ligner på en vanlig arbeidssituasjon, og forbereder derfor flyktingene til den dagen de selv skal ut i arbeid. Den individuelle handlingsplanen er et godt virkemiddel i denne forberedelsen, den fokuserer på hva folk kan fra før og hva de kan gjøre med disse kunnskapene. I tillegg til fordelene med selve introduksjonsordningen, forsøker kommunene også selv å finne gode løsninger for flyktingene som de bosetter. Alle kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner om mer kontakt mellom flyktinger og nordmenn og deltar i prosjekter som handler om å hjelpe langtidsmottakere av sosialhjelp ut i arbeidslivet. I Snøvik nevner Maria at hennes kommune i tillegg er med på et prosjekt som handler om å fylle tiden i introduksjonsprogrammet med et differensiert innhold. I denne kommunen har de også et såkalt ”mor-barn-tilbud” på voksenopplæringen, en egen klasse der mødre kan ta med seg barna sine på skolen, og ”åpen barnehage” som innebærer at foreldrene passer barna selv, her kan både foreldre og barn komme i

kontakt med etniske nordmenn.

4.8.6. Forslag til endringer

Når de kommuneansatte skal sette statens intensjoner ut i praksis, er det en del av dem som ser ting som kunne vært gjort annerledes, slik at situasjonen for flyktingene kan bli enda bedre. Blant mine informanter var det flere som hadde konstruktive forslag til hvordan man kan forbedre integreringspolitikken ytterligere. Både Line i Snøvik, Sindre i Løvberg og Roger i Rødnes mente at tilbudet burde være enda mer tilpasset den enkelte flyktning. Line mener at det burde være mulig å være med i programmet på deltid, fordi det ikke er praktisk mulig for alle å delta på heltid. Hun sier også at de har diskutert å starte et slags aktivitetssenter for flyktingene, slik at de kan ha en del av programmet sitt der, og på den måten få bruke mer av seg selv enn de får gjort på skolen. Hun har også et annet forslag til endringer: det bør fokuseres mer på barna, og de bør også bli kartlagt og intervjuet. Det bør likevel nevnes at det er et visst fokus på barna, de er prioritert når det gjelder plass i barnehage og SFO, og foreldrene får støtte til dette dersom det er nødvendig. Hvis flyktinger bosettes i kommunen midt i året må barna ofte vente til neste opptak i barnehagene, og foreldrene blir forsinket når det gjelder deltakelse i introduksjonsprogrammet. Her bør kommunen følge Rundskriv H-20/05(34) sine tilrådinger, og vurdere alternative ordninger for barnetilsyn, slik at foreldrene kan begynne i introduksjonsordningen så fort som mulig. Roger synes det burde være mulig å få støtte til å gå på videregående skole, for noen av flyktingene vil dette være en god investering. Sindre sier at noen av deltakerne som har utdanning fra hjemlandet kun trenger enkeltkurs for å komme inn på høyere utdanning i Norge, og dette er noe som det burde bli mindre problematisk å gi støtte til.

4.8.7. Samarbeid og organisering

Jeg har også sett på to andre aspekter ved kommunens iverksettelse av statens integreringspolitikk, for det første samarbeid innad i kommunen, mellom kommuner og mellom stat og kommune og for det andre flyktingtjenestens plassering i kommunen. Det passet ikke å omtale disse aspektene under de andre punktene i oppsummeringen, men de er like fullt viktige for hvordan integreringspolitikken blir utført i praksis.

Når det gjelder samarbeidet innad i kommunen, ser det ut til å gå noenlunde konfliktfritt. Politikerne engasjerer seg i integreringspolitikk, selv om kommunikasjonen mellom administrasjon og politikere nok kunne vært bedre. Informantene i undersøkelsen min har lite kontakt med politikerne, men de har et godt inntrykk av engasjementet deres likevel. Sindre i Løvberg er imidlertid mer skeptisk, han mener at det er manglende samsvar mellom teori og praksis når det gjelder antall flyktinger som skal bosettes. Silje i Rødnes mener at flyktingene ikke er prioritert

på den måten at det fins mange spesialtiltak for dem. Årsakene til meningsforskjellene her kan være mange, det kan hende at personlige oppfatninger av samarbeidet er forskjellig, eller det kan hende at de andre informantene er enige, men at de ikke ser på det som et stort nok problem. Angående manglende spesialtiltak for flyktninger, så kan dette også være en god ting, fordi spesialtiltak blant annet kan føre til stigmatisering fra den øvrige befolkningen. Flykningstjenesten samarbeider også i noen grad med andre etater, og de fleste er enige om at dette fungerer bra, kun Line i Snøvik nevner at barnevernet i kommunen har hatt indre problemer og at det derfor har vært vanskelig å samarbeide med dem. Dette er et spesielt tilfelle for Snøvik, men slike samarbeidsproblemer kan oppstå i alle kommuner, og er vanskelig å unngå. Trine i samme kommune peker på at hun synes at deres avdeling må være med på veldig mange av samarbeidsmøtene i kommunen, og det kan bli slitsomt. Her peker hun på et viktig poeng: *For* mye samarbeid og møtevirksomhet kan være ineffektivt, man får ikke tid til å utføre det man skal samarbeide om.

Når det gjelder samarbeid mellom kommuner, er det bare Rødnes som opplever samarbeid om oppgaveløsning, de leverer tjenester til noen av kommunene i nærheten. Det finnes også et fellesfaglig forum for flyktingarbeid i Østfold fylke. Alle informantene er enige om at det er et nyttig tiltak og at det fungerer bra. I tillegg kan man ringe til de andre kommunene hvis det er noe man lurer på eller hvis det oppstår problemer og man trenger tips om hvordan det kan løses.

Flykningstjenesten i kommunene samarbeider også med statlige organer, hovedsakelig NAV og IMDi. Når det gjelder samarbeidet med IMDi, mener alle informantene at dette fungerer veldig bra, men Maria i Snøvik nevner at samarbeidet med UDi ikke alltid har vært like bra. Kommunene samarbeider i dag mer med IMDi enn med UDi, så det er begrenset hvor mye problemer samarbeidet med UDi skaper. Informantene har imidlertid svært delte meninger om hvor godt samarbeidet med NAV er. I Snøvik mener både Maria og Line at det fungerer bra nå, men de innrømmer at det har tatt litt tid å komme dit. Trine i samme kommune mener at samarbeidet er godt. I Løvberg mener Andreas at det er et meget godt samarbeid, mens Sindre mener at det ikke er tilfredsstillende, fordi det tar for langt tid før flyktningene får jobb eller arbeidspraksis. Men han sier også at samarbeidet er under utvikling. I Rødnes er det mer enighet, Silje sier at det går opp og ned med samarbeidet, og Roger mener at det er utfordrende, men at det stadig blir bedre. Årsaker til de delte meningene kan for eksempel være forskjeller mellom NAV-kontorene, for det er ingen av kommunene i min undersøkelse som er tilknyttet samme kontor. Det kan også være forskjell i personlige erfaringer eller ulik grad av kontakt man personlig har med NAV.

Når det gjelder flykningstjenestens organisatoriske tilknytning har vi sett at alle de tre kommunene er tilknyttet sosialtjenesten, i strid med rundskrivets anbefaling, men ikke med Introduksjonsloven eller dens forarbeider. Kommunen står i prinsippet fritt til å organisere seg slik

den selv ønsker. Årsaken til at de fleste kommuner velger å fortsatt knytte flyktingtjenesten til sosialtjenesten er nok at den tradisjonelt har vært en del av sosialtjenesten og at det vil innebære store merkostnader dersom man skulle omorganisere. Dessuten, selv om flyktingtjenesten er organisert under Sosiale Fellestjenester, er det ikke sikkert at dette har noen særlig betydning for flyktingene selv. Alle de tre kommunene har organisert seg på hver sin måte, og et viktig poeng er at de som jobber med introduksjonsordningen og som tar seg av flyktingene på en daglig basis, er atskilt fra sosialkontoret i alle de tre casene, og da blir kontakten likevel ikke så altfor stor. Det er forskjellige meninger blant kommunens ansatte om måten man har organisert flyktingarbeidet på i deres kommune. I Snøvik er det kun Line som har reflektert over dette spørsmålet, og hun skulle ønske flyktingtjenesten var mer knyttet til voksenopplæringen enn til sosialkontoret. Dette er forståelig, fordi flyktingkontoret i Snøvik ligger i et annet bygg og relativt langt fra voksenopplæringen. Norskopplæring er en meget viktig komponent i introduksjonsprogrammet, og da kan det nok være ønskelig med et tettere samarbeid, selv om dette selvsagt ikke nødvendigvis betyr at man må være lokalisert i samme bygning. I Løvberg er informantene uenige om hvor heldig deres måte å organisere seg på er. Andreas, som sitter i samme bygning som sosialkontoret, er fornøyd med dagens organisering, fordi det er mulig med tettere kontakt mellom flyktingtjenesten og sosialtjenesten, mens Sindre, som er i samme bygning som voksenopplæringen er uenig, og synes den er uheldig. Årsaken til at han er uenig er at det ikke er meningen at flyktingene skal bli for sterkt tilknyttet sosialkontoret. Imidlertid er ikke tilknytningen så stor fordi flyktingene har størst kontakt med introduksjonsteamet, som ikke befinner seg i samme bygning som sosialkontoret. Likevel kan Løvbergs måte å organisere seg på være uheldig siden flyktingtjenesten er delt i to på denne måten, og fordi denne atskillelsen kan føre til mangel på kommunikasjon mellom de to avdelingene. Introduksjonsteamet, som befinner seg lengst unna beslutningstakerne i kommunen, kan bli da bli skadelidende. Det finnes imidlertid regelmessige møter hvor man kan gi tilbakemeldinger, men det er ikke sikkert dette vil være nok i lengden. I Rødnes stiller begge informantene seg positive til organiseringen, og de synes spesielt at det er positivt å være samlokalisert med språkavdelingen og at de er atskilt fra sosialkontoret. De slipper å ha noe med økonomi og saksbehandlingen å gjøre, noe som letter kommunikasjonen med flyktingene, og flyktingene kommer heller ikke i direkte kontakt med sosialkontoret.

Kapittel 5

5.1. Innledning

Som vi har sett tidligere i oppgaven, har samarbeidet mellom stat og kommune på det generelle plan ofte vært preget av misnøye og konflikter. Da jeg i 2003, tidligere i studiekarrieren, tok et emne om kommunen som institusjon, ble bildet av dette samarbeidet ganske svartmalt i pensum. Da jeg skulle skrive denne oppgaven ønsket jeg derfor å undersøke om situasjonen virkelig kunne være så dårlig på integreringsfeltet. Hvis den er det kan det få store konsekvenser for brukerne i kommunene, i dette tilfellet flyktninger. Dette kapitlet handler derfor om samarbeidet mellom stat og kommune i balansepunktet mellom nasjonal likhet og lokal handlefrihet når det gjelder integreringspolitikk. Over har jeg også gjort rede for ulike perspektiver på hvordan samarbeidet er og burde være. I dette kapitlet har jeg benyttet disse perspektivene for å forsøke å forklare samarbeidet om integreringspolitikken i dag, og hvilken rolle kommunene har i dag eller utvikler seg mot å få når det gjelder iverksetting av denne politikken.

Når jeg skulle se på dette samarbeidet om integreringspolitikk var det nødvendig å se på offentlige dokumenter, som Stortingsmeldinger, Utredninger og Stortingsproposisjoner (St. mld 31 (00-01), NOU 2000:22, NOU 2001:20, NOU 2005:6, St.prp. 55(95-96), St.prp. 61 (96-97), St. prp. 60 (97-98), St. prp. 69 (98-99), St. prp. 62 (99-00), St. prp. 82 (00-01), St.prp. 64 (01-02), St. prp. 66 (02-03), St. prp 64 (03-04), St. prp. 60 (04-05), St. prp. 61 (05-06)). Det meste av denne litteraturen omhandler samarbeidet mellom stat og kommune på det generelle plan, ikke bare på integreringsfeltet. Jeg vil legge mest vekt på dokumentene som direkte omtaler integreringspolitikken, men likevel referere til noen av dokumentene som ikke gjør det, fordi statens generelle syn på dens samarbeid med kommunene også får konsekvenser for hvordan samarbeidet blir når det gjelder integreringsfeltet

5.2. Handlefrihet og nasjonal likhet

Årsaken til konfliktene som frem mot i dag har preget samarbeidet mellom stat og kommune har i stor grad vært et ulikt syn hos partene på hvor stor handlefrihet kommunene skal ha og i hvor stor grad kommunens tjenester skal følge en nasjonal standard. Derfor mener jeg at det er nødvendig å se på hva staten og kommunene (i dette tilfellet de kommunene som jeg har hatt som case) mener om dette i dag. Jeg har tatt for meg statlige dokumenter fra 1995 og frem til i dag, som omhandler kommunen eller forholdet mellom stat og kommune. Alle anerkjenner verdien av kommunenes handlefrihet (blant annet St.mld 31(00-01:23), St.prp. 64(03-04:8)), og et prinsipp som går igjen er at man ønsker å redusere statlige styringsvirkemidler fordi det virker skadelig på kommunenes handlingsrom og effektivitet. Den offentlige utredningen fra 2001 som omhandler

Introduksjonsordningen (NOU 2001:20:49), sier blant annet at ”et viktig hensyn er at kommunen skal ha frihet til lokal tilpasning ut fra nærhet til brukere og til de lokale behovene”. På den andre siden blir det også poengtert at det er naturlig at nasjonale myndigheter kan ta initiativ til landsomfattende reformer og større satsinger innen kommunesektoren (i blant annet NOU 2000:22:64-68). I enkelte tilfeller kan det derfor være nødvendig for staten å benytte seg av kontrollordninger, men bruken av disse må da begrunnes i tungtveiende nasjonale hensyn. Når det gjelder integreringsfeltet, var Introduksjonsordningen først frivillig, men siden 2004 har den vært obligatorisk, og er derfor et eksempel på en landsomfattende reform som nasjonale myndigheter har tatt initiativ til.

I 2005 ble det foretatt en utredning (NOU 2005:6), der det generelle samspillet mellom stat og kommune analyseres. Her kommer det fram at det fortsatt i 2005 er et for stort innslag av hierarkiske styringsrelasjoner. Likevel er ikke bildet entydig, og kommisjonen mener at det fortsatt er mange områder med lokalpolitikk. Det er for eksempel muligheter for lokal samfunnsutvikling, å gjøre kommunen mer attraktiv å bo i og å bedre innbyggernes vilkår. Kommisjonen peker på at det er nødvendig å øke kommunenes handlingsrom samtidig som man fokuserer på andre idealer enn kun det lokale selvstyret, fordi spenningen mellom det lokale og det sentrale da vil kunne bli mindre.

I intervjuundersøkelsen som jeg utførte mente de kommuneansatte at de er pålagt et omfattende regelverk, i dette tilfellet Introduksjonsloven og en rekke andre lover, som for eksempel Sosialtjenesteloven. For eksempel sier Maria og Line i Snøvik at de må følge loven, og at det sånn sett ikke er et stort kommunalt handlingsrom. Kommunene må også forholde seg til Samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger, som Kommunenes Sentralforbund og staten har inngått. Til sammen medfører dette en rekke begrensninger på kommunenes handlefrihet når det gjelder integreringspolitikk. Det ser ikke ut til å være noe stort handlingsrom for egne initiativer som går utover Introduksjonsordningen. Denne observasjonen er støttet av Maria i Snøvik, Andreas og Sindre i Løvberg, Silje og Roger i Rødnes, mens Line i Snøvik sier at det er mulig å søke om midler til egne initiativer. Vi ser likevel enkelte tiltak som kommunene har iverksatt på eget initiativ, som for eksempel Åpen barnehage og Utekontakten, som jeg har sett på tidligere i oppgaven. Maria i Snøvik sier i tillegg at det blir gitt litt ekstra midler til fritidsaktiviteter for barn. Sindre i Løvberg sier også at det er mulig å søke om ekstra midler i engangstilfeller, dersom man legger fram en konkret plan. En større handlefrihet ser vi innenfor rammene av statlig politikk. I Introduksjonsloven er det lagt inn muligheter for lokal tilpasning. Kommunene har for eksempel mulighet til å tilby program til personer som ikke direkte befinner seg innenfor lovens målgruppe, dersom kommunen vurderer dette som hensiktsmessig. Dette kan for eksempel være nyankomne flyktninger over 55 år eller sekundærflyktninger. Blant mine case finner vi forskjellig praksis på

dette punktet. I Snøvik og Løvberg er det eksempler på flyktninger som har fått tilbud om introduksjonsprogram til tross for at de ikke befinner seg innenfor den primære målgruppen. I Rødnes sier Silje at bystyret har bestemt at de kun skal tilby program for målgruppen. I tillegg har kommunene relativt stor handlefrihet når det gjelder innholdet i den individuelle planen og når det gjelder hva Introduksjonsprogrammets innhold skal være for den enkelte deltaker, selv om det her er formulert minstekrav. Også informantene i kommunene oppfatter handlingsrommet som ganske stort innenfor rammene av statlig politikk. Trine i Snøvik sier at det er muligheter for tilrettelegging, selv om det kan være ganske ressurskrevende. Roger i Rødnes sier også at de har frie tøyler til å tilpasse programmet til den enkelte deltaker. Silje i samme kommune sier:

”Nei, når det gjelder Introduksjonsprogram det er veldig sånn fleksibelt, så det er mye som kan være bakt inn i et sånt heldagsprogram og som skal være individuelt tilpasset, så vi har mulighet til å, det er bare å bruke fantasien på hva vi skal ha som innhold i Introduksjonsprogram.”

For å trekke en konklusjon om kommunenes handlefrihet, graden av nasjonal standardisering, og om konfliktnivået mellom stat og kommune har avtatt, er jeg imidlertid nødt til å gå litt dypere til verks. Jeg vil derfor se litt nærmere på hvordan spenningen mellom handlefrihet og standardisering på integreringsfeltet blir oppfattet av partene, ikke bare rent generelt som i dette avsnittet, men også på områder der staten tradisjonelt har benyttet seg av sterke styringsvirkemidler. Områdene jeg ønsker å se på i denne oppgaven er økonomi, lovgivning, rapportering og pedagogiske virkemidler. For å redusere spillstrategier og konflikter mellom kommune og stat på integreringsområdet er det viktig at det er en balanse mellom kommunal handlefrihet og nasjonal likhet

5.2.1. Økonomi

Den tidligere omtalte perioden fra 70-tallet og frem mot i dag har på det økonomiske området vært preget av øremerkede tilskudd og manglende samsvar mellom pålagte oppgaver og de ressurser som stilles til rådighet fra statlig hold. Kommunene har blitt pålagt flere nye oppgaver, noe som i tillegg til detaljstyringen som disse har ført med seg, har resultert i at økonomien har blitt relativt anstrengt og dermed at handlefriheten har blitt innskrenket. Staten har imidlertid vært av den formening at kommunene har vært for dårlige til å tilpasse seg nye økonomiske rammer, og at de har vært for lite effektive. Dersom denne situasjonen fortsatt er gjeldende i dag, fører det også til konsekvenser på integreringsfeltet. En dårlig kommuneøkonomi, uansett om det er staten eller kommunene selv som er skyld i det, kan føre til at det blir vanskelig for kommuneansatte å utføre integreringsarbeidet på en optimal måte. I dokumentene som jeg har tatt for meg ser det imidlertid ut til at staten gradvis har begynt å sette seg inn i kommunenes situasjon, og tatt mange av

kommunenes bekymringer alvorlig. Årsaken til denne endringen er ukjent, men man kan tenke seg at staten i større grad har lyttet til kriserapportene som har kommet fra blant annet forskere, politikere og ansatte i kommunene, i tillegg til at de har sett hvor dårlig kommuneøkonomien har vært, slik at det har blitt nødvendig å gjøre noe med dette. I dokumentene finner vi en enighet om at øremerkede tilskudd i størst mulig grad må reduseres, og at rammefinansiering nå skal være idealet, slik at det kommunale handlingsrommet ikke begrenses av for dårlig økonomi (blant annet i St.prp. 66 (02-03:1), St.mld. 31 (00-01: 24)) Et eksempel på rammefinansiering i dette tilfellet er integreringstilskuddet, som blir overført til kommunene fra staten, og som følger flyktningen de første fem årene etter bosetting i Norge.

Sterk statlig styring både på det økonomiske og andre felt, gir ikke nødvendigvis et likeverdig tilbud, slik staten ønsker at det skal gi, og man går også glipp av effektiviteten som ligger i at kommunene har mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet til lokale forhold. For å vise at dette ikke kun gjelder i teorien, har staten iverksatt tiltak som å innlemme/avvikle øremerkede tilskudd, samt å gi kommunene en betydelig vekst i frie inntekter, for på den måten å gjenopprette balansen i kommuneøkonomien. Dette er tiltak som øker det lokale handlingsrommet og forbedrer kommunens finansielle stilling på det generelle plan, men det vil selvsagt også ha virkninger for integreringsfeltet. Hvis kommunen som helhet får bedre økonomi og større handlingsrom, vil dette også gjelde integreringsområdet i kommunen. Regjeringen ønsker også å støtte opp om og innføre moderniseringsprosjekter- og forsøk, samt å sørge for at det er et samsvar mellom pålagte oppgaver og ressurser som kommunen har til rådighet. Når staten innfører nye reformer, må konsekvenser for kommunene evalueres og utredes, og det må sørges for at reformene blir fullfinansiert. Andre tiltak er å styrke ordningen med toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere og å tilbakeføre deler av selskappskatten. Alt dette vil øke kommunenes ressurser, og dermed også det lokale handlingsrommet. Imidlertid er det ikke bare staten som skal ta ansvar, men også kommunene må sørge for effektivitet og omstilling, for det vil nok i uoverskuelig fremtid være relativt stram økonomi i sektoren, til tross for forbedringer.

I intervjuundersøkelsen min spurte jeg de kommuneansatte hvilken oppfatning de hadde av sin kommunes økonomiske handlingsrom. I Snøvik mente Maria at sosialbudsjettet er stramt, særlig fordi de må bruke så mye penger på sekundærflyktninger. Men det finnes likevel et rom for initiativ, det blir gitt litt ekstra til barna, for eksempel sykler og fritidsaktiviteter. Trine sier at flyktningarbeidet er ganske ressurskrevende, men at det er muligheter for lokal tilpasning. Line mener at det sikkert ikke er nok midler, men at man kan søke om midler til prosjekter. De kan bli flinkere til å utnytte systemet. Hun innrømmer imidlertid at hun ikke vet så mye om dette feltet. I Løvberg sier Andreas at det hadde vært positivt om kommunen hadde fått mer penger som kunne brukes på integreringstiltak, for det er for dårlig økonomi til å ta egne initiativer. Sindre mener

imidlertid at det ikke nødvendigvis er statens bevilgninger som er for lave, nå har jo integreringstilskuddet økt nettopp fordi staten så at introduksjonsordningen ville kreve mer ressurser. Det kan også være at kommunen selv ikke forvalter de midlene de får på den best mulige måten, selv om han ikke er sikker på dette, fordi integreringstilskuddet også benyttes til å lønne de ansatte i kommunen. Han sier i tillegg at en del lover, som er gitt av staten, inneholder formuleringer som kun sikter mot å spare penger. Dette fører ofte til en vanskeligere situasjon for brukerne, i dette tilfellet flyktningene. Personlig skulle han ønske at midlene til utføring av introduksjonsprogrammet var øremerket nettopp dette. Da ville han hatt et budsjett, og det hadde vært mulig å finansiere et opplegg i tiden mellom norskundervisningen og fulltid. Bildet er imidlertid ikke helt svart, for sosialsjefen har sagt seg villig til å spytte inn litt penger hvis det planlegges et konkret opplegg. I Rødnes sier Silje at da introduksjonsprogrammet begynte, ble det sagt at staten skulle dekke alle utgifter. De fikk ekstra penger da det startet opp som et prosjekt, men da det ble obligatorisk fikk de ikke ekstra midler, og det ble forklart at integreringstilskuddet skulle dekke utgiftene. I praksis blir det for lite penger, fordi integreringstilskuddet blir spist opp av introduksjonsstønadene de første årene. Hvis kommunen lykkes med å få folk ut i arbeid, kan de beholde tilskuddet selv de siste tre årene, men hvis flyktningene flytter til jobber i andre kommuner, mister man tilskuddet, og kommunen går i underskudd. Når det gjelder muligheter til å ta egne initiativer, har de veldig lite penger til den slags. Det er Roger enig i, men han mener at de klarer seg bra økonomisk innenfor de rammene som fins. Årsaken til meningsforskjell innad i Rødnes kommune kan for eksempel være at Silje, som i kraft av en lederstilling, har mer oversikt over situasjonen enn det Roger har, som ikke har noe med økonomi å gjøre.

5.2.2. Lov- og regelverk

Når man vil vurdere kommunenes handlefrihet blir det for snevert om man bare fokuserer på de økonomiske sidene. Det statlige regelverket rettet mot kommunene er også svært viktig, fordi for strenge og detaljerte regler også i stor grad kan begrense kommunenes handlefrihet. Dersom det blir for mye regler, vil dette kunne hindre effektiv drift og lokalpolitisk styring, også på integreringsfeltet. Vi har allerede sett at det i de statlige dokumentene er en enighet om å redusere detaljstyringen av kommunesektoren, fordi det også vil være i statens interesse å øke handlingsrommet. De fleste nevner statens arbeid med å gjennomgå sine regelverk rettet mot kommunene og fjerne eller forenkle reglene som detaljstyrer dem. Stortingsproposisjon nr. 64 (03-04:11) sier at forenkling av regelverket er en kontinuerlig prosess med høyeste prioritet i departementenes arbeid med lover og forskrifter. Den offentlige utredningen fra 2005 (6:11) er imidlertid mer nyansert. Det er nødvendig å videreføre arbeidet med å forenkle statlige regelverk. Men selv om disse regelverkene har vært med på å redusere kommunenes handlefrihet, er det fortsatt mulig å utvide et spillerom for kommunen innen tradisjonelle velferdsoppgaver. Det må

imidlertid vurderes om enkelte sterkt regelstyrte oppgaver som ikke krever lokalpolitisk skjønn burde overføres til staten.

Det er også et annet aspekt ved lovverk som det er nødvendig å se på i sammenheng med handlefrihet, nemlig individuelle rettigheter. I perioden fra 70-tallet og frem mot i dag har man sett en økt bruk av dette. Det kan virke svært begrensende på lokaldemokratiet, særlig hvis det blir for mange av dem. Hvis enkeltindivider føler seg urettferdig behandlet kan de klage til høyere nivåer for å få den hjelpen de mener at de har krav på. Kommunene kan så bli nødt til å forsvare seg gjennom rettsvesenet. I de statlige dokumentene som jeg har sett på blir det uttrykt at bruken av rettighetslovgivning bør begrenses, fordi man ser at økt bruk av disse kan virke begrensende på handlefriheten. I den offentlige utredningen fra 2005 (6:10) sier imidlertid at det ikke nødvendigvis medfører en innskrenkning av det kommunale selvstyret og at omfanget av rettigheter ikke har vokst i den grad det gis inntrykk av. Kommunene kan komme styrket ut av det når de får flere oppgaver og flere ressurser.

Kommunene må følge Introduksjonsloven, som også gir individuelle rettigheter for målgruppen. I tillegg kommer føringer i rundskriv og samarbeidsavtaler. Som jeg har nevnt under punkt 5.2. mente de kommuneansatte i undersøkelsen min at flyktningtjenesten er pålagt et omfattende regelverk, og at det på denne måten ikke er noe stort kommunalt handlingsrom. Jeg nevnte også at det ikke ser ut til å være noe stort handlingsrom som går ut over bestemmelsene i Introduksjonsloven, det er stort sett den de kommuneansatte beveger seg innenfor i sitt arbeid, selv om jeg også har nevnt eksempler på at kommunene har iverksatt tiltak av eget initiativ. Introduksjonsloven er heller ikke den mest detaljerte loven en kommune kan støtte på. Innenfor lovens rammer er det et relativt stort rom for lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Man har blant annet mulighet til å gi supplerende sosialhjelp, til å differensiere programmet i forhold til den enkelte flyktnings ønsker, og kommunen har mulighet til å tilby programmet til personer som ikke befinner seg innenfor den primære målgruppen.

5.2.3. Pedagogiske styringsformer

I mange av de offentlige dokumentene jeg har tatt for meg er holdningen at styringsrelasjonen har vært altfor mye preget av hierarkiske styringsvirkemidler (St.prp 60 (04-05:7-9, St.mld. 31 (00-01:8)). På grunn av dette har man prøvd å utvikle nye virkemidler som skal fremme kommunikasjon og forståelse mellom nivåene, slik at ønskede endringer av innretning, dimensjonering og prioritering av kommunens tjenesteproduksjon, også på integreringsfeltet, kan skje uten bruk av nye handlingsplaner med omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Slike styringsmidler kan være en dialogbasert styring, som Konsultasjonsordningen er et eksempel på. Konsultasjonsordningen er en formalisert arena for åpen dialog, her har kommunen vært representert ved KS, og staten ved ett av departementene. Et resultat av dette har for eksempel vært

Samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger, hvor siktemålet har vært at staten og kommunesektoren ”i fellesskap skal arbeide for rask, god og stabil bosetting av flyktninger i tråd med de årlige behovene”. Ordningen har utviklet seg gradvis, fra avtaler på enkeltområder, som bosetting av flyktninger, til et mer forpliktende samarbeid og det er for eksempel bestemt at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet i 2008 skal skje innen rammene av konsultasjonsordningen. Det finnes også flere slike styringsmidler, som for eksempel forventningsbrev, som sendes ut av staten, og her skal det presiseres hva som er obligatorisk å gjøre og hva kommunen står fritt til. Staten kan i tillegg kreve at kommunene utarbeider handlingsplaner på ulike områder, slik at man har kontroll over hva kommunene vektlegger, og den kan også gi politiske signaler om sine ønsker på kurs, i rundskriv eller andre dokumenter.

Hvordan statens oppfatning av hvordan samarbeidet mellom den og kommunen skal være, er relevant for hvordan samarbeidet faktisk blir i praksis. Dette vil også ha konsekvenser for integreringsfeltet, fordi det er en del av den totale kommunalforvaltningen. I de statlige dokumentene som jeg har tatt for meg, ser utvalgene og kommisjonene på samarbeidet mellom staten og kommunen først og fremst som et partnerskap, ikke som et hierarki (NOU 2000:22:91-92). Stat og kommune er ikke to uavhengige størrelser, men de er vevd inn i hverandre i velferdsstaten. Det er derfor enighet om at det må utvikles styringsformer basert på dialog, tillit og gjensidig respekt. Det betyr ikke at staten ikke lenger står over kommunen og at den ikke skal styre kommunen, men det er mest hensiktsmessig at det skjer på en annen måte, slik at forvaltningsnivåene samlet kan løse oppgaver til innbyggernes beste.

De pedagogiske styringsformene kan gjøre at kommunenes handlingsrom utvides, ved at de selv får større muligheter til medvirkning. Det må imidlertid nevnes at bildet ikke er så entydig. Staten kan velge å overkjøre kommunene, og dersom det i kurs, forventningsbrev, rundskriv eller andre dokumenter ikke er presisert hva som er obligatorisk praksis og hva som er valgfritt, kan det få den motsatte effekten, at handlingsrommet blir redusert.

I intervjuundersøkelsen min hadde alle informantene hatt erfaring med et dialogbasert forum hvor man kan møtes og diskutere fellesproblematikk. Hele seks av sju snakker om et fellesfaglig forum der kommuneansatte, KS og staten ved IMDi møtes jevnlig for å utveksle erfaringer med introduksjonsprogrammet. I Snøvik sier Line at hun har et veldig godt forhold til staten, og Roger i Rødnes sier at det fellesfaglige forumet er nyttig. Sindre i Løvberg sier at det er bra og nyttig. Man kan høre hva andre gjør, man kan se at andre har problemer, men kanskje også løsninger. Det er også positivt at man har en linje rett opp til Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. Andreas som ikke spesifikt nevner forumet, savner at man kan møtes oftere, slik at staten bedre kan bli kjent med problemer som kommunene sliter med, og så ta initiativ til å gjøre noe med det. Han synes ikke det fungerer tilfredsstillende slik det er nå. Det er altså forskjellige meninger om hvordan dialogforumet

fungerer, ikke alle vurderer det, men meningsforskjellene mellom dem som gjør det kommer sannsynligvis av personlige preferanser. Trine i Snøvik og Roger i Rødnes svarer på et spesifikt spørsmål om kursaktivitet, Trine sier at det har vært hyppige og ganske omfattende kurs og at det ligger en tanke bak i hvilken retning de skal gå, på det helt detaljerte nivå. Men hun er ikke negativ til dette, hun tror det har vært veldig nødvendig. Roger synes at Rødnes kommune jobber bra med kursplaner og at det har vært bra relevans i det de har vært med på. Informantene nevner ikke handlingsplaner eller forventningsbrev. Årsaken til dette kan tenkes å enten være at de selv ikke har vært borti det, fordi det i størst grad angår den politiske delen av kommunen, eller at de ikke anser det som innskrenkende på handlingsrommet, og dermed ikke som noe problem.

5.2.4. Rapportering

Omfanget på rapportering kan virke reduserende på handlingsrommet, for om det er for mye rapportering, vil det gå på bekostning av effektivitet, helhetstenkning og muligheten til å foreta tilpasninger, også på integreringsfeltet. Man kan si det slik: ”Desto mer rapportering, desto mindre blir det å rapportere om”. Rapportering er selvsagt viktig, for på denne måten kan man finne ut hvilken retning man går i, hva man bør rette på og hva man kan gjøre mer effektivt. Det er imidlertid viktig å holde rapporteringsbyrden nede på et overkommelig nivå. I stedet foreslår utredningen fra 2000:22 (329) at kommunen utvikler en bedre internkontroll. I de offentlige dokumentene som jeg har tatt for meg, er det stort sett de seneste dokumentene, fra 2000 og utover som tar for seg rapportering. De er enige om at rapporteringsbyrden har vært for stor og at hyppigheten og detaljeringen må reduseres (St.prp. 66 (02-03:13). Den har imidlertid blitt betydelig forenklet gjennom KOSTRA, men det er fortsatt behov for ytterligere forenkling. Staten må ha en effektiv måte å hente inn informasjon på, men det må ikke utgjøre en unødvendig belastning på kommunene.

Når det gjelder flyktningarbeidet må kontorene forholde seg både til KOSTRA og NIR når det gjelder rapportering. Det er kun tre av sju informanter som nevner noe om rapportering. Disse befinner seg imidlertid i hver sin kommune. Line i Snøvik mener at det stadig blir flere skjemaer som skal fylles ut. Sindre i Løvberg sier at det er mye rapportering, han må rapportere til NIR hver måned, og så internt til sosialkontoret. Han mener at man spises opp fra det man egentlig skal jobbe med, og mulighetene for kontroll øker. Hele tiden får man tilbakemelding etter å ha levert rapportene, og det er frustrerende, fordi han gjør jobben sin så godt han kan. Problemet er, som tidligere nevnt, at han mangler ansatte. I Rødnes mener Roger at det ikke er for mye rapportering, de rapporterer bare en gang i året i forhold til KOSTRA. Det er litt mer jobb med NIR, men samtidig har han forståelse for at dette etter hvert vil bli et bra verktøy for dem selv. Ut fra intervjuene fikk jeg et inntrykk av at Sindre i Løvberg var den som var mest frustrert over rapporteringsbyrden, i forhold til de ansatte i de andre to kommunene. Dette kan komme av

arbeidsfordelingen innad i kommunen, og også rapporteringsbyrden som sosialkontoret pålegger ham.

5.3. Kommunens rolle

I kapittel 2 over har jeg gjort rede for ulike perspektiver på kommunens rolle og samhandlingen mellom staten og kommunen. Under de følgende avsnitt ønsker jeg å se på disse tre perspektivene for å finne ut om det er noen av dem som har bedre forklaringskraft enn andre når det gjelder dagens samarbeid mellom stat og kommune på integreringsfeltet. Jeg vil også se på hvilken rolle kommunen spiller i dette samarbeidet. Trolig vil alle tre perspektiver ha elementer av sannhet i seg.

5.3.1. Autonomiperspektivet

Hvis dette perspektivet var det som beskrev dagens samhandling mellom stat og kommune best, ville jeg forvente å finne en holdning preget av misnøye og mistillit til det andre nivået blant informantene i intervjuundersøkelsen og i dokumentene som jeg analyserte. Jeg forventet, som jeg har forklart over, ikke å finne klare innrømmelser av spillstrategier, fordi spill som oftest foregår i det skjulte, men likevel en viss mistenksomhet i samhandlingen. Det har, som nevnt, kommet forslag til endring av spilllets karakter, og hvis disse er tatt i bruk, vil jeg forvente å kunne se det og hva det har ført til. Spillteori ble ikke nevnt ofte i de statlige dokumentene, men utredningen fra 2005 uttaler seg om det, om enn på et generelt plan. Statens syn på spill i den generelle samhandlingen mellom stat og kommune på utallige områder får imidlertid også konsekvenser for samhandlingen på integreringsområdet. I NOU 2005:6(36) ble det altså sagt at det er viktig å unngå spill mellom stat og kommune, der kommunene mener de statlige rammene er altfor stramme, mens staten mener at kommunene ikke utnytter ressursene godt nok. Spill forekommer nok fremdeles mellom stat og kommune, også på integreringsfeltet. Kun for noen få år siden ga dette perspektivet en svært god forklaring på situasjonen. Samhandlingen på det generelle plan var preget av misnøye og mistillit, kommunen hadde dårlig økonomi og staten benyttet seg av strenge kontrollordninger på de fleste, om ikke alle, samarbeidsområder. Representanter fra statlige myndigheter hevdet ofte at kommunene ikke utførte en oppgave tilfredsstillende, mens representanter fra kommunesektoren viste til utilstrekkelige statlige overføringer og manglende forståelse for kommunenes situasjon. Det ville være naivt å tro at alt dette var forsvunnet på bare få år, så spillstrategiene som jeg har nevnt i kapittel 2, blir nok fortsatt til en viss grad brukt, også på integreringsfeltet. Imidlertid ser det ikke ut til at misnøyen er så sterk i dag som den var for få år siden. I mange av de statlige dokumentene som jeg har undersøkt, ønsker staten gode ordninger og arenaer for samspill, fordi dette vil fremme forståelse mellom nivåene og derfor redusere mistilliten. Et eksempel på en slik arena er Konsultasjonsordningen, der blant annet samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger er blitt til. I

tillegg er det nå lovpålagt å ha en samarbeidsavtale mellom kommunen og NAV Arbeid, som er et statlig organ, når det gjelder introduksjonsordningen. Fortsatt er det mulig å se at staten benytter seg av hierarkiske styringsvirkemidler som for eksempel øremerking og en økning av individuelle rettigheter. Dette kan være et tegn på mistenksomhet overfor kommunene. I tillegg presiseres det i mange av dokumentene at kommunene må omstille seg, og at de også må ta ansvar (St. prp 64 (03-04:57)). Men det finnes en forståelse av at detaljerte styringsmidler kan føre til mangel på lokal tilpasning og samspill, derfor ønsker man å redusere statens detaljstyring mest mulig, det må i stedet utvikles styringsformer som er mer basert på dialog og veiledning. I tillegg har staten sørget for en betydelig økning i frie inntekter for kommunene.

I intervjuundersøkelsen min er det i det hele tatt kun én informant, Sindre i Løvberg, som nevner konkrete eksempler på spill, og det han sier er at det finnes konspirasjonsteorier om at staten ikke vil betale, men heller delegere til kommunene slik at de blir sittende med utgiftene. Det virker derfor ikke som at han mener at det er slik det foregår i realiteten. Mer skjult kan jeg finne noe misnøye i forhold til staten blant informantene. Samtlige av den nevner punkter som kunne vært forbedret. Særlig gjelder dette ressursmangel. For eksempel mener Andreas i Løvberg at det hadde vært positivt om kommunen hadde fått overført mer penger fra staten til integreringstiltak. Silje i Rødnes er enig, og mener at integreringstilskuddet ikke dekker utgiftene som kommunen har når det gjelder introduksjonsordningen. Dette kan tolkes som et svarteperspill, hvor staten holder tilbake overføringer til kommunen for å tvinge den til å effektivisere, mens kommunen kanskje ikke reduserer utgiftene i takt med statens ønsker, for på denne måten å tvinge staten til å øke overføringene. Likevel er det ikke alle som er enige med informantene som er misfornøyd med statens overføringer. Eksempler på dette er Line i Snøvik som mener at det sikkert er mulig å søke staten om flere ressurser, og Sindre i Løvberg, som mener at det er kommunen selv som ikke prioriterer integreringsfeltet nok. Han mener at pengene befinner seg i kommunen, men de blir ikke brukt til det de er ment til.

Hvis dette perspektivet skulle ha mest forklaringskraft, forventet jeg som nevnt å finne misnøye i forhold til staten blant informantene i intervjuundersøkelsen. Som vi har sett over, er det noen punkter de kommuneansatte ikke er helt fornøyd med, men vi ser også at de finner momenter som er blitt forbedret i forhold til hvordan det har vært før ordningen kom. Et eksempel her er Roger i Rødnes, som mener at det helt klart er flere som kommer seg ut i arbeid med introduksjonsordningen enn før den ble innført. I tillegg er alle generelt sett positive til oppfølgingen som de får fra staten bare Maria i Snøvik mener at det ikke alltid er god oppfølging fra UDI, selv om hun er fornøyd med IMDi. Resten av informantene er svært fornøyd med statens oppfølging. For eksempel sier Line i Snøvik at hver gang hun har måttet ha kontakt med staten har det vært veldig greit. Hun sier dessuten at de alltid kan ta kontakt når de trenger hjelp, det er alltid

åpne dører.

Ut fra det som kommer fram i både de statlige dokumentene og i intervjuundersøkelsene, ser det ut til at misnøyen og mistilliten mellom staten og kommunen, også på integreringsfeltet, er redusert, selv om det fortsatt finnes forbedringspotensial. Som vi så i kapittel to, kom det også forslag til forbedringer, som var en kombinasjon av sterkere statlig styring, hardere inntektsrammer og friere beslutningsrett for kommunene. Det ser ikke ut til at disse forlagene har blitt fulgt i nevneverdig grad. Staten forsøker å redusere sin tradisjonelt detaljerte styring og kommunene har fått friere inntektsrammer. Om kommunene har fått friere beslutningsrett er det forskjellige meninger om, som vi har sett over. Men i kapittel to så vi at innen dette perspektivet måles kvaliteten på lokaldemokratiet i forhold til hvor autonomt og separat man kan opptre i forhold til et overordnet nivå. Dette passer ikke på dagens samarbeid i integreringspolitikken. Her er det lite rom for egne initiativer utenfor rammene av statlig politikk.

Når man skal vurdere om det autonome perspektivet beskriver dagens samhandling i integreringspolitikken, ser det ut til å være to tolkningsmuligheter. For det første kan man tenke seg at perspektivet ikke har mistet sin forklaringskraft, selv om misnøyen og mistilliten mellom staten og kommunen er redusert. Det kan ganske enkelt hende at reglene i spillet er forbedret, riktignok ikke i tråd med forbedringsforslagene, men muligens på en annen måte og at dette er årsaken til at samhandlingen går bedre nå. Jeg tror imidlertid ikke at dette er tilfelle, fordi det i det autonome perspektivet ikke tillates at alle parter kan vinne, samhandlingen er et spill med vinnere og tapere. I alle dokumentene fokuseres det på en integrasjon og et partnerskap mellom nivåene, og man ser tydelig at det er ønskelig at begge parter skal tjene på samarbeidet. Dessuten, som vi nettopp har sett, er ikke forbedringsforlagene fulgt, og det er heller ikke så stor misnøye blant informantene som man kunne tenke seg dersom autonomiperspektivet var det perspektivet med størst forklaringskraft. Man kan i stedet tenke seg at det autonome perspektivet er på vei til gradvis å miste sin forklaringskraft, at staten og kommunen har oppnådd større tillit til hverandre og derfor ikke trenger å ty til spill i like stor grad som før. For å få et klart svar på hvilket disse alternativene som best forklarer virkeligheten er det imidlertid nødvendig med en mye dypere analyse av samspillet enn det jeg har hatt mulighet til i denne oppgaven.

5.3.2. Hierarkiperspektivet

Hvis dette perspektivet var det som hadde størst forklaringskraft, ville jeg forvente å se at samhandlingen på integreringsfeltet er preget av et autoritetsforhold der staten bestemmer og kommunen iverksetter. Det ville være forutsatt at kommunene har et begrenset behov for informasjon og deltakelse. Jeg ville også holde øynene åpne for tegn til endringer som kan ha kommet innen dette perspektivet. Det ene endringsforslaget, som vi har sett på tidligere, går ut på at staten vil komme til å ta over nasjonalt definerte velferdsoppgavene, som introduksjonsordningen

kan tolkes som et eksempel på. Det andre forslaget går for det første ut på å forsterke tendensen mot nedtoning av detaljert kontroll til fordel for generell og rammepreget styring. For det andre tar det sikte på redefinere kommuneinstitusjonen, slik at forventningene passer bedre til de nye forutsetningene. Kommunene bør således være demokratiske institusjoner og samordningsorganer, som kan tilpasse offentlig politikk, som for eksempel introduksjonsordningen, til lokalsamfunnets behov.

I de statlige dokumentene som jeg tok for meg, var det tydelig at samhandlingen til en viss grad preget av et autoritetsforhold og det er fortsatt staten som styrer og kommunen som skal iverksette. (St. prp. 60(04-05:7)). Som vi har sett gjelder dette også integreringspolitikken, der staten har fastsatt retningslinjene, som vi særlig finner i Introduksjonsloven, og kommunen får ansvaret for å iverksette den. Det er imidlertid ikke lenger en ensidig hierarkisk styringsrelasjon, for dokumentene legger også vekt på kommunens behov for handlefrihet i tjenesteproduksjonen, og det kan vi blant annet se i rundskrivet som tar for seg Introduksjonsloven (Rundskriv H-20/05). Mer generelt ser vi at staten ønsker å styrke kommunen ved å gjenopprette balansen i kommuneøkonomien og gi den flere oppgaver. Dette vil også få konsekvenser for integreringsfeltet. I tillegg vil man utvikle et samspill mer i retning av likeverd og partnerskap, og det ser vi er påbegynt ved at ulike samarbeids- og dialogforum har blitt opprettet, som Konsultasjonsordningen, og mer spesifikt for integreringsfeltet: de fellesfaglige møtene med kommuneansatte, KS og staten ved IMDi. Her ser vi at kommunens behov for informasjon og deltakelse ikke lenger vurderes som begrenset.

I dokumentmaterialet ser jeg få tegn til at det første endringsforslaget har blitt fulgt i nevneverdig grad. Riktignok oppmuntres kommunene til å ta på seg oppgaver knyttet til utvikling av lokalsamfunnet, men det ser ikke ut til at hovedtendensen er at staten tar fra kommunene andre oppgaver (St.prp. 66(02-03:19)). I stedet ser vi at man ønsker å styrke kommunene ved å gi dem flere oppgaver. I det hierarkiske perspektivet analyseres den frustrasjonen som har preget samarbeidet mellom stat og kommune som forskjellige oppfatninger hos partene om hvilken rolle lokaldemokratiet skal spille. Kjellberg fremmer derfor et annet løsningsforslag, som handler om at lokaldemokratiet må redefineres. Kommunene kan ikke ha noen stor grad av autonomi fra staten, fordi nivåene er sterkt sammenfiltret. Likevel må det legges til rette for generell og rammepreget styring, slik at kommunene får handlefrihet når det gjelder oppgaveløsning innenfor statlige rammer. De fleste statlige dokumentene som jeg tok for meg snakker om at statlig detaljstyring, som øremerking, detaljerte regelverk og rapporteringskrav må reduseres og at hovedprinsippet skal være rammestyring. Dokumentene åpner for at staten kan benytte seg av slike sterke styringsvirkemidler, men da må det begrunnes i nasjonale hensyn. I tillegg sier NOU 2005:6(22-23) at lokaldemokratiet har blitt redefinert i tråd med Kjellbergs forslag. Kommunene har godtatt at de

er en del av en helhetlig offentlig forvaltning, og staten har akseptert at kommunene har behov for en viss grad av frihet i oppgaveløsningen. I de to siste dokumentene som jeg analyserte (NOU 2005:6:12, St.prp. 61(05-06:6), fokuserte man mye på kommunen som lokal utviklingsaktør og iverksetter av statlige retningslinjer, og dette kan også tolkes som å være tegn på denne utviklingen.

I intervjuundersøkelsene ser vi at også de kommuneansatte som arbeider med integrering mener at samhandlingen mellom deres virksomhet og staten er preget av et autoritetsforhold. Som jeg allerede har beskrevet under punkt 5.3. mener flere av de kommuneansatte at man er pålagt et relativt omfattende statlig regelverk. Når det gjelder integreringspolitikk i praksis er det altså staten som bestemmer forutsetningene, og kommunene som overfører teori til praksis, noe som gjør at kommunene ikke har særlig stort rom for egne initiativer. Imidlertid er ikke denne styringsrelasjonen entydig. Statens bestrebelser når det gjelder å bedre kommunenes vilkår kan også merkes på integreringsfeltet. Som vi har sett under punkt 5.3. mener informantene at de har et ganske frie tøylers når det gjelder å tilpasse oppgaveløsningen innenfor rammene av Introduksjonsloven. Det er fortsatt staten som vedtar hvilken politikk som skal følges, men det er likevel en større mulighet til å komme med innspill som kan påvirke utformingen av politikken, gjennom dialogfora som Konsultasjonsordningen og fellesfaglig forum. Alle informantene i intervjuet hadde erfaring med slike fora. Heller ikke her ser vi tegn på at staten mener at kommunene har begrenset behov for informasjon og deltakelse. I tillegg sier Sindre i Løvberg at staten har økt integreringstilskuddet, og dette kan man tolke som et tegn på at staten ønsker å styrke kommunenes dårlige økonomi på dette feltet.

Når det gjelder Makt- og demokratiutredningens endringsforslag, som går ut på at staten vil ta over store velferdsoppgaver, er det ingen av informantene mine som nevner noe om dette. Årsaken til dette kan være at det faktisk ikke har vært noen nevneverdig overføring av oppgaver fra kommune til stat på integreringsfeltet. I stedet ble jo Introduksjonsordningen som reform innført i alle kommuner som bosetter flyktninger, og det har nok ført til flere oppgaver i stedet for færre. Jeg finner derimot flere tegn på at Kjellbergs forslag til endringer har blitt fulgt opp. Flere informanter (blant annet Trine i Snøvik og Roger og Silje i Rødnes) sier at styringen på integreringsfeltet er rammepreget, de har ganske frie tøylers innenfor de rammene som er gitt. Trine sier at det ellers hadde vært veldig vanskelig å gjennomføre politikken, fordi situasjonen er så forskjellig i de ulike kommunene. I tillegg er ikke integreringstilskuddet, som i stor grad finansierer kommunens integreringsarbeid, ikke et øremerket tilskudd, men et rammetilskudd. Jeg tolker det også, i likhet med NOU 2005:6, som at lokaldemokratiets rolle i stor grad har blitt redefinert, på den måten at kommunene nå ser det som sin oppgave å tilpasse offentlig politikk til lokalsamfunnets behov, mens staten forsøker å legge til rette slik at de har frihet nok til foreta denne tilpassingen. For det første, som jeg har nevnt flere ganger, har kommunene i min undersøkelse

relativt stor handlefrihet innenfor rammene av statlig politikk, mens det ikke er mye autonomi å spore. For det andre ser det ut til at misnøyen og frustrasjonen som hersket for bare få år siden (etter Kjellbergs tolkning på grunn av ulik oppfatning av hvilken rolle lokaldemokratiet skal spille) er blitt redusert. Samtlige av informantene er fornøyde med oppfølgingen de får fra staten, og Line i Snøvik poengterer sterkt at hun alltid har hatt et godt forhold til staten. Riktignok er ikke informantene fornøyde med alt staten foretar seg i forhold til integrering, og samtlige har forslag til forbedringer. Men jeg finner ikke tegn til den generelle misnøyen som ble beskrevet for kort tid siden.

5.3.3. Det deliberative perspektivet

Hvis dette perspektivet er det som best beskriver samhandlingen mellom stat og kommune på integreringsfeltet, ville jeg forvente å se at det i større grad ble lagt vekt på kommunikasjon og deliberasjon, og at arenaer som ivaretar dette ble opprettet. I så fall ville jeg også forvente at dette førte til at spill og hierarkiske styringsvirkemidler ble mindre nødvendig, slik at man kunne se en reduksjon av dette.

I dokumentene som jeg tok for meg, mener jeg å kunne se relativt klare tegn på at man forsøker å redusere spill og detaljerte styringsvirkemidler. For det første snakkes det i mange av dokumentene om at samhandlingen må være preget av gjensidig tilpasning og læring mellom nivåene, og at relasjonen må være bygget på tillit og respekt (St. mld. 31(00-01:8) og St. prp. 66(02-03:92)). I dokumentene ser vi også at staten ønsker å skjære ned på detaljerte og hierarkiske styringsvirkemidler og i NOU 2005:6(36) kan man lese at det er viktig å unngå spill. Man bør heller satse på dialog og veiledning, fordi det ivaretar handlefriheten samtidig som det sikrer at nasjonale velferdspolitiske mål nås (St.prp. 61(05-06:27)). Vi kan her se en utvikling, fra samarbeidsavtaler mellom stat og kommune når det gjaldt enkeltsaker (som for eksempel samarbeidsavtalen om bosetting av flyktninger i kommunene), mot en mer forpliktende Konsultasjonsordning, som ble en fast ordning fra 2001. I utredningen fra 2005(6:13-14) ser man at den har vært et godt virkemiddel for å fremme dialog og partnerskap, og Kommisjonen sier derfor at den bør utvikles i retning av en mer forpliktende ordning. I den siste Stortingsproposisjonen, nr 61(05-06:9), kan vi se at dette rådet har blitt tatt alvorlig, og man planlegger at arbeidet i 2008 med kommuneopplegget i statsbudsjettet skal skje innen rammene av en mer forpliktende Konsultasjonsordning. I tillegg til Konsultasjonsordningen, ønsker en i NOU 2005:6(63) at det i større grad må fokuseres på fylkesmannens rolle som styrings-, samordnings- og dialogorgan. Det er også ønskelig å utvikle en mer forpliktende samordning mellom stat og kommune når det gjelder NAV. Vi har sett at dette allerede er blitt iverksatt. I tillegg ønsket man å legge til rette for arenaer for avtaler og forhandlinger, samt sørge for gode konfliktløsningsmekanismer.

Også i intervjuundersøkelsen min var det tydelig at det deliberative perspektivet hadde

forklaringskraft når det gjaldt samhandlingen mellom stat og kommune. Alle informantene hadde, som jeg har nevnt over, erfaring med et fellesfaglig dialogforum, der staten, ved IMDi, og kommunen, ved KS i tillegg til ansatte i både stat og kommune deltok. Her kan man diskutere alt som har med flyktningsspørsmål å gjøre, og det foregår en dialog mellom stat og kommune. Kommuneansatte kan snakke om sine erfaringer og komme med kritikk, og staten kan forklare intensjonen bak sin politikk. Kun en av informantene, Andreas i Løvberg, syntes ikke dette fungerte tilfredsstillende. Men han mente ikke at det var noe galt med selve dialogforumet, han skulle bare ønske at det var flere og oftere muligheter til å komme sammen og diskutere problemene som kommunene sliter med. Tre av informantene, Silje i Rødnes, Maria og Trine i Snøvik, vurderer ikke ordningen, men de tre andre som gjør det, Roger i Rødnes, Sindre i Løvberg og Line i Snøvik, mener at det er en bra og nyttig ordning.

I tillegg har vi allerede sett at integreringsfeltet får overført midler i form av rammetilskudd, og de har en relativt stor handlefrihet når det gjelder å tilpasse den statlige politikken til lokale forhold. Hvis samhandlingen mellom stat og kommune fortsatt i sterk grad var preget av spill eller hierarkiske styringsvirkemidler, ville jeg forventet å finne misnøye blant informantene i undersøkelsen. Imidlertid var informantene stort sett positive til staten, selv om de også hadde forslag til hvordan ting kunne vært gjort annerledes. Det ser ut til at den tidligere omtalte misnøyen ikke i stor grad preger samarbeidet mellom stat og kommune, og at spill og hierarkiske virkemidler er blitt redusert.

5.4. Oppsummering

I dette kapittelet har jeg sett på samhandlingen mellom stat og kommune. Jeg tok for det første for meg kommunenes handlefrihet i forhold til statens ønske om likhet i kommunenes tjenesteproduksjon. På den økonomiske plan ser vi en utvikling, fra detaljstyring i form av øremerkede tilskudd, til rammestyring og samarbeid om moderniseringsarbeid i kommunen. I tillegg har staten jobbet målrettet for å oppnå en balanse i kommunenes økonomi. I intervjuundersøkelsene ser det imidlertid ut til at økonomien fortsatt er stram, men dette kan, som Sindre i Løvberg er inne på, like gjerne være på grunn av kommunenes prioriteringer som på grunn av mangel på overføringer fra staten. Silje i Rødnes sier at det var meningen av Integreringstilskuddet skulle dekke kommunens utgifter med hensyn til introduksjonsordningen, men forklarer at det ikke alltid blir slik. Ressursmangel på integreringsfeltet kan føre til at kommunene ikke greier å ”skreddersy” introduksjonsprogrammet til den enkelte flyktningssituasjon, noe som kan føre til at programmet blir lite hensiktsmessig for flyktningene. Både stat og kommune bør prioritere feltet, slik at de som skal utføre og tilpasse introduksjonsprogrammet har nok ressurser til dette.

Når det gjelder regelverk ser vi også her en utvikling i retning større handlefrihet, fra

detaljerte regler til rammestyring. På integreringsfeltet er det først og fremst introduksjonsloven man forholder seg til. På den ene siden har kommunene relativt stor handlefrihet innenfor rammene av denne loven. Her kan de blant annet velge å gi supplerende sosialhjelp og de kan tilpasse programmet til den enkelte flyktning. På den andre siden er loven en rettighetslov, for målgruppen har rett til introduksjonsprogram, og dette programmet skal ha en minstestandard av innhold, noe som selvsagt legger føringer på kommunenes praksis. For at flyktningene skal få det de har krav på er det viktig med balanse mellom kommunal handlefrihet og nasjonal likhet. Kommunene må ha slingringsmonn til å tilpasse programmet til flyktningen, men det må også være slik at flyktningen er sikret et visst tilbud. I henhold til Introduksjonsloven ser det ut til at det finnes en slik balanse.

De ”nyere” styringsvirkemidlene, som kalles pedagogiske, kan sies å være et uttrykk for at samarbeidet mellom kommune og stat i større grad oppfattes som et partnerskap. Slike virkemidler kan for eksempel være dialogforum, kurs, politiske signaler og rundskriv, og i dokumentene kan vi lese at virkemidler som bygger på tillit og gjensidig respekt blir prioritert. Det er ikke selvsagt at slike virkemidler fører til en bedre balanse mellom nasjonal likhet og kommunal handlefrihet, men på integreringsfeltet ser det ut til å ha en slik effekt. Kurs, politiske signaler og rundskriv kan ha den virkning at de ansatte i større grad forstår hvorfor den statlige politikken er utformet slik den er, og dialog og andre former for tilbakemelding kan gjøre at staten i større grad forstår hvordan de ansatte i kommunene tenker. De kommuneansatte i intervjuundersøkelsene er, som vi har sett, stort sett positive til både kurs og dialogforum, og ser på det som nyttige ordninger. Det at man i større grad benytter seg av virkemidler som fremmer dialog og tillit, kan nok, hvis begge parter blir hørt, føre til positive konsekvenser for integreringsfeltet i kommunene, fordi man kan samarbeide om å forbedre flyktningenes situasjon.

Når det gjelder rapportering, har vi sett at for mye kan føre til at kommunenes tid og ressurser blir oppslukt. I de statlige dokumentene jeg har sett på, kan man flere steder lese at staten ønsker å redusere rapporteringsmengden, og derfor er KOSTRA innført, slik at kommunene kan bruke mindre tid og ressurser på rapportering. Imidlertid ble NIR innført for integreringsfeltet i 2005, og tre informanter i tre forskjellige kommuner nevner at rapporteringsarbeidet er omfangsrikt. Roger i Rødnes mener imidlertid at det vil være nyttig for dem på sikt. Likevel må man passe på slik at rapporteringen ikke får et så stort omfang at den går på bekostning av flyktningene. Hvis dette skjer må tiltak vurderes for å redusere konsekvensene for flyktningene. Effektiviseringsarbeid, omorganisering og økning i overføringer fra staten kan være eksempler på slike tiltak.

Når jeg skal vurdere hvilket perspektiv som har størst forklaringskraft når det gjelder dagens samhandling på integreringsfeltet, vil jeg for det første nevne at alle tre perspektiver har viktige ting å si oss. Når det er sagt, forekommer det klart at det hierarkiske perspektivet og det deliberative perspektivet har størst forklaringskraft. Kanskje kan vi kalle syntesen mellom de to for

”Partnerskapsperspektivet”, slik det er nevnt i mange av de offentlige dokumentene jeg har analysert. Kjennetegn ved dette perspektivet som nevnes i dokumentene er at forvaltningsnivåene er sterkt sammenfiltret og derfor må løse oppgaver samlet. De er ikke autonome nivåer, men integrert med hverandre, og det satses derfor på gjensidig tilpasning og læring mellom nivåene. Tillit, respekt og likeverd i samhandlingen er også viktige ingredienser. Dette må få følger for statens styringsmidler, og derfor fremmes nå rammestyring, dialog og veiledning på bekostning av mer tradisjonelle styringsvirkemidler. Staten skal fortsatt styre, men den må gjøre det på nye måter. Her ser vi komponenter som passer godt med både det hierarkiske og det deliberative perspektivet. For det første er det staten som styrer, og kommunene som gjennomfører, og det har utviklet seg et kompromiss mellom stat og kommune, der kommunen innser at den er en del av offentlig forvaltning, og staten innser at kommunene har behov for handlingsrom i tjenesteproduksjonen. For det andre blir det i stor grad fokusert på deliberasjon og kommunikasjon mellom nivåene. På integreringsfeltet finnes det flere dialogfora der kommune og stat møtes, hvor man kan utveksle erfaringer og oppnå større forståelse og tillit til hverandre

Kapittel 6

6.1. Oppsummering

Gjennom denne oppgaven har jeg tatt for meg to forskjellige problemstillinger. For det første ønsket jeg å se på utfordringene som kommunene står overfor når det gjelder integrering av innvandrere, og hvordan de følger opp statens retningslinjer i integreringspolitikken. For det andre om det er konflikter mellom statlig styring og lokal iverksetting som kan føre til hindringer for innvandrernes integrering.

I kapittel to tok jeg for meg den teoretiske bakgrunnen for å undersøke disse problemstillingene. Her ga jeg for det første et tilbakeblikk på utviklingen av kommuneinstitusjonen fra formannskapslovene ble vedtatt i 1837, og frem mot i dag. Her så vi hvordan utviklingen gikk mot en mer detaljert statlig styring av kommunene og at handlefriheten gradvis ble redusert. Jeg så også på begrunnelser for kommunen som institusjon og for statlig styring av kommunen. Kommunen har tradisjonelt vært begrunnet med tre viktige verdier: frihet, deltakelse og effektivitet. Men staten har også sine hensyn å ta, den må blant annet sørge for rettssikkerhet for alle borgere og sikre en effektiv, kostnadsbevisst tjenesteproduksjon. Den må også sørge for likhet, omfordeling av ressurser og den må ta hensyn til makroøkonomien. Nå kommune og stat har såpass forskjellige verdier å ta hensyn til kan det fort føre til konflikter mellom styringsnivåene.

Jensen (1995) har tatt for seg tre perspektiver på forholdet mellom staten og kommunen, og talsmenn for disse perspektivene har også kommet med forslag til hvordan dette forholdet kan bli mindre konfliktfylt. Jeg ønsket senere, i kapittel 5, å benytte de tre perspektivene for å analysere forholdet mellom kommune og stat på integreringsfeltet. Hvilket perspektiv som best beskriver virkeligheten, samt hvilket perspektiv som lovgiverne har mest "tiltro" til, vil kunne gi oss en pekepinn på hvordan forholdet mellom stat og kommune arter seg, og man kan tenke seg til hvilke konsekvenser det kan få for integreringspolitikken. Det første perspektivet, autonomiperspektivet, ser på samhandlingen som en frivillig bytterelasjon, basert på spill mellom nivåene. Her mener man at stat og kommune opptrer som rasjonelle aktører i et spill, og derfor søker å handle mest mulig strategisk for å maksimere egen gevinst. I samspeillet mellom stat og kommune vil dette imidlertid føre til dårlige løsninger for begge parter, og man har derfor kommet med forslag til løsninger. Det er umulig å oppheve motsetningen helt, fordi forholdet mellom stat og kommune oppfattes som et spill med vinnere og tapere. Likevel er det mulig å forbedre spillereglene, som for eksempel å sørge for sterkere statlig styring, hardere inntektsrammer, friere beslutningsrett og bruk av gebyrer. I det andre perspektivet, hierarkiperspektivet, ser man på samhandlingen som et autoritetsforhold, der staten står over og bestemmer og kommunen står under og utfører. Dersom det oppstår motsetninger, kan staten ta i bruk hierarkiske kontrollordninger for å påvirke og regulere

kommunesektoren. I dette perspektivet ser man på konfliktene som har preget samhandlingen mellom kommune og stat som grunnet i en ulik oppfatning av hva som skal til for å forbedre lokaldemokratiet. For å dempe motsetninger har det kommet flere forslag til endringer. I Makt- og demokratiutredningens rapport er forslaget at kommunene må få en ny rolle. Flere viktige velferdsoppgaver må overføres til staten, slik at kommunene kan konsentrere seg om saker de har en reell mulighet til å bestemme over selv. Kjellberg fremmer et annet forslag. For det første må staten tone ned detaljert kontroll til fordel for en generell og rammepreget styring. For det andre må man tilpasse verdiene ved det kommunale selvstyret til de nye forutsetningene. Staten bør fastsette mål for offentlig virksomhet, og kommunene må tilpasse denne til lokalsamfunnets behov. Det tredje perspektivet, det deliberative, fokuserer på å utvikle beslutningsprosedyrer som har som siktemål å finne frem til en felles forståelse av hva som kan være fornuftige løsninger. Kommune og stat er medspillere, og for at praksis skal samsvare med politikk er det nødvendig at de samarbeider og deler på oppgaver. Dermed blir også interaksjon og kommunikasjon på et bredere grunnlag uunngåelig. Innen dette perspektivet er det ønskelig med en prosess der åpen diskusjon får fram alle synspunkter, og at man deretter kan bli enige om en løsning, selv om dette kan være et midlertidig kompromiss.

I kapittel tre tok jeg for meg bakgrunnsinformasjon. Først ville jeg skrive litt om innvandringens og integreringspolitikken historie i Norge, og her så vi at det grovt sett har vært tre bølger av innvandring etter 2.verdenskrig. Den første bestod hovedsakelig av arbeidsinnvandrere og varte frem til innvandringsstoppen i 1974. Den andre bølgen var familiene til arbeidsinnvandrerne, som kom gjennom familieforening. På begynnelsen av 80-tallet kunne en se konturene til den tredje bølgen, som hovedsakelig bestod av flyktninger og asylsøkere fra andre kontinenter, men også fra Balkan. Gradvis ble det innført en helhetlig innvandringspolitikk og et integreringsapparat ble bygget opp for særlig å ta seg av flyktningene, som hadde mindre ressurser til å klare å integrere seg selv. I dette kapitlet ønsket jeg også å gi litt bakgrunnsinformasjon om flyktningarbeidet i de tre kommunene som jeg hadde valgt som case, Snøvik, Løvberg og Rødnes. Til slutt ville jeg gjøre rede for statens retningslinjer i integreringspolitikken, samt politiske signaler som kommunene må ta hensyn til når de skal utføre politikken til praksis.

I kapittel fire ville jeg presentere data og gi en analyse av disse når det gjaldt den første problemstillingen, hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder integrering av innvandrere og hvordan de følger opp statens retningslinjer i integreringspolitikken. Her tok jeg for meg litt av utfordringene som både flyktninger og kommuneansatte møter, og som gjør det vanskelig for kommunene å oppfylle alle statens ønsker når det gjelder integreringspolitikk. For flyktningene kan det være vanskelig å komme seg inn i arbeidsliv eller utdanningssystem, i tillegg til å få godkjent tidligere utdanning og/eller arbeidserfaring fra hjemlandet. Det er heller ikke alltid

lett å få kontakt med etniske nordmenn, og dette kan gjøre at integreringsprosjektet stagnerer. For de kommuneansatte er det vanskelig å få tid til alt som skal gjøres, på grunn av for stor arbeidsmengde. Av forskjellige årsaker er det ikke alltid like lett å tilby et heldags- og helårsprogram, og det kan ta tid før flyktningene skjønner poenget med individuelle handlingsplaner. Noen av informantene jeg har intervjuet nevner også at ikke alle flyktningene er like motiverte. Et annet problem er at man har problemer med sekundærflytting.

De kommuneansatte selv er stort sett fornøyde med introduksjonsordningen, og ser mange positive sider, men det finnes også sider man kan kritisere, som for eksempel at deltakere under 25 år ikke har rett på mer enn 2/3 av introduksjonsstøtten. Samarbeidet innad i kommunen, mellom kommunene og mellom stat og kommune, har det også vært interessant å se på i denne sammenheng. Alt i alt ser det ikke ut til at dette utgjør noen overhengende fare for arbeidet med flyktningene. Stort sett er det ikke snakk om samarbeidsproblemer. Flyktningarbeidets tilknytning i kommunen kan også potensielt ha stor betydning for hvor godt arbeidet fungerer. Det kan vi også se av intervjuundersøkelsen, der forskjeller i flyktningarbeidets tilknytning gir forskjellige konsekvenser.

Alt i alt ser det ut til at kommunene følger opp statens politikk så godt de kan. Når det gjelder integreringsarbeid dukker det fort opp hindringer som er utenfor kommunens rekkevidde. Det er viktig at flyktningene får et likeverdig tilbud uansett hvor de bor i landet. En absolutt likhet er imidlertid en utopi, det vil alltid oppstå forskjeller fordi kommunene i landet vårt er ulike og vil prioritere på ulik måte. Det er viktig å arbeide for at forskjellene ikke skal slå urettferdig ut, etter hvor man blir bosatt som flyktning.

I kapittel fem tok jeg for meg den andre problemstillingen, om det fantes konflikter mellom statlig styring og lokal iverksetting som kan føre til hindringer for innvandrernes integrering, og jeg presenterte data og foretok en analyse av disse. En fornuftig balanse mellom lokal handlefrihet og nasjonal standardisering er viktig for at forholdet mellom kommune og stat skal bli noenlunde harmonisk. Jeg så derfor på forskjellige styringsmidler som staten benytter seg av, i forhold til kommunens handlefrihet. Her dro jeg også inn erfaringer som de kommuneansatte i intervjuundersøkelsen min hadde gjort seg. Det ser ut til at balansen har blitt bedre. For det første ser det ut til at misnøyen og mistilliten mellom nivåene er redusert, og at forholdet mellom stat og kommune har blitt redefinert. Staten skal fortsatt styre, men må begrense sine detaljerte styringsmidler fordi kommunene trenger frihet i oppgaveløsningen, og kommunene har godtatt at de er en del av den offentlige forvaltningen. Om kommunen har nok handlefrihet eller ikke kommer an på hva man mener med handlefrihet. De har kanskje ikke den største friheten til å styre seg selv som en autonom enhet, men handlefriheten finnes likevel der, innenfor rammen av statspålagt oppgaveløsning, og de har også spillerom for innovasjon og utvikling, å gjøre kommunen mer

attraktive å bo i og å bedre innbyggernes vilkår.

Til sist undersøkte jeg hvilke(t) av Jenssens (1995) tre perspektiver, det autonome perspektivet, det hierarkiske perspektivet og det deliberative perspektivet, som hadde best forklaringskraft når det gjelder dagens samhandling mellom staten og kommunen. Først og fremst må det nevnes at perspektivene beskriver forskjellige deler av virkeligheten. Likevel ser det ut til at det er det hierarkiske og det deliberative perspektivet som har best forklaringskraft i dag, mens det autonome perspektivet best beskriver situasjonen slik den fortonet seg for noen få år siden. Det er nok fortsatt mulig å se maktkamp og spill mellom stat og kommune, også på integreringsfeltet, men i de fleste statlige dokumentene som jeg har sett på forsøker man å redusere dette. Det ønsker man å gjøre ved tiltak som fremmer dialog og tillit, slik at misnøye og mistenkeliggjøring reduseres. Likevel kan vi, spesielt på det økonomiske området, fortsatt se tegn til strategisk atferd. Det økonomiske grunnlaget for kommunenes integreringsarbeid er langt fra godt nok, selv om det blant informantene mine var ulike meninger om årsaken til dette. Nå har imidlertid staten tatt ansvar for situasjonen og økt integreringstilskuddet til kommunene.

Forvaltningsnivåene er i dag sterkt sammenfiltret og må derfor løse oppgaver samlet. Derfor må man fokusere på tillit, respekt og likeverd i samhandlingen. Staten skal fortsatt være den som styrer, men den må gjøre det på nye måter, basert på rammestyring, dialog og veiledning. Alt dette passer godt med både det hierarkiske og det deliberative perspektivet. Når det gjelder endringsforslagene innen det hierarkiske perspektivet, er det nok Kjellbergs forslag som i størst grad er blitt fulgt opp. Makt- og demokratiutredningens forslag om å overføre sterkt regulerte oppgaver fra kommune til stat har ikke blitt gjennomført i stor grad, og i alle fall ikke på integreringsfeltet. Her har kommunene i stedet fått flere oppgaver (obligatorisk introduksjonsordning for flyktninger), og disse reguleres gjennom rammestyring. Det ser også ut til at det har utviklet seg et kompromiss mellom stat og kommune, der kommunen innser at den er en del av en offentlig forvaltning og staten innser at kommunene har behov for handlingsrom i tjenesteproduksjonen (NOU 2005:6). Når det gjelder det deliberative perspektivet ser vi at det eksisterer flere dialogfora både på integreringsfeltet, og mer generelt, der kommune og stat kan møtes og utveksle erfaringer.

At det hierarkiske og deliberative perspektivet er de som har størst forklaringskraft, er tegn på at kommunens rolle på integreringsfeltet har vært i endring siden den fastkjørte situasjonen for bare få år siden. Det er ikke lenger misnøye og mistenksomhet som preger samhandlingen mellom stat og kommune, men et større fokus på samarbeid, tillit og gjensidig respekt mellom nivåene. På integreringsfeltet får denne endringen en stor betydning for utførelsen av statlig politikk og dermed også for flyktingenes faktiske integrering. Stat og kommune vil i større grad samarbeide om å forbedre flyktingenes situasjon og deres integrering i samfunnet, i stedet for å se på hverandre som

motstandere med ulike interesser. En viss grad av misnøye og ulike prioriteringer vil nok fortsatt eksistere, men med dialog og redefinering av kommunens rolle er det mulig å redusere denne, noe som er svært viktig for hvordan politikken blir i praksis. Det tredje perspektivet, det deliberative, fokuserer på å utvikle beslutningsprosedyrer som har som siktemål å finne frem til en felles forståelse av hva som kan være fornuftige løsninger. Kommune og stat er medspillere, og for at praksis skal samsvare med politikk er det nødvendig at de samarbeider og deler på oppgaver. Dermed blir også interaksjon og kommunikasjon på et bredere grunnlag uunngåelig. Innen dette perspektivet er det ønskelig med en prosess der åpen diskusjon får fram alle synspunkter, og at man deretter kan bli enige om en løsning, selv om dette kan være et midlertidig kompromiss.

6.2. Avslutning

I denne oppgaven har jeg vært opptatt av å kaste et lys over forholdet mellom stat og kommune på integreringsfeltet. På det generelle plan har samhandlingen mellom disse to forvaltningsnivåene til tider vært svært konfliktfylt. Jeg ønsket derfor å undersøke både om iverksettingspraksis i stor grad avviker fra statens ønsker, og om konfliktnivået mellom stat og kommune fortsatt er høyt, fordi dette kan føre til svært negative konsekvenser for flyktningene, en sårbar gruppe i det norske samfunnet. I kapittel fire så vi at både flyktninger og kommuneansatte står overfor mange og svært sammensatte utfordringer som gjør at det ikke alltid er enkelt å unngå at praksis avviker fra politiske ønsker. Mange av disse utfordringene ligger utenfor både kommunens og statens rekkevidde, og det er derfor ikke en lett oppgave å perfektionere integreringsarbeidet. Jeg ønsket derfor å få fram at det på mange områder innen integreringsfeltet gjøres en stor innsats, og at de kommuneansatte i stor grad utnytter de ressursene de har til rådighet på en god måte. Når det er sagt ser vi også at det er et forbedringspotensial på mange områder innen integreringsfeltet, og jeg mener at min oppgave har belyst noen av disse. Det er viktig at flyktningene får et så godt tilbud som mulig, og både stat og kommune må i større grad satse på å forbedre det som er mulig å forbedre. Blant annet må staten sørge for at denne delen av kommunens tjenesteyting er godt nok finansiert, og den bør bistå med veiledning når det gjelder effektivisering. Kommunene og deres ansatte bør på sin side prioritere denne delen av sin virksomhet, la seg inspirere av andre kommuners måte å løse problemer på, våge å tenke nytt, og tørre å ”investere i” flyktningene, slik at de på lengre sikt kan bli uavhengige av sosialtjenesten.

I kapittel fem så jeg nærmere på konfliktnivået mellom stat og kommune. Her ønsket jeg å belyse utviklingen i samarbeidet mellom disse to forvaltningsnivåene, en utvikling som jeg mener man kan forholde seg optimistisk til. Som jeg allerede har nevnt, ser det ut til at misnøyen og frustrasjonen som var betegnende for samarbeidet for bare to år siden i stor grad har avtatt. Dette er en utvikling man bør oppmuntre til fortsettelse av. I de statlige dokumentene som jeg undersøkte kunne man klart se at det både fra kommunens og statens side kontinuerlig arbeides med å forbedre

forholdet og å oppnå gjensidig forståelse. Det har blitt opprettet flere fora der stat og kommune kan møtes for å bygge tillit, respekt og likeverd, eksempler på slike er Konsultasjonsmøter og faglige fellesmøter. Det ser også ut til at flere endringer har funnet sted, for det første baserer staten seg på ramme- og dialogbasert styring av kommunesektoren, og for det andre kan man si at det har foregått en redefineringsprosess av kommunens rolle. Likevel er ikke bildet perfekt, og det er også et forbedringspotensial når det gjelder samarbeidet mellom stat og kommune. Eksempler på dette er for det første at man må forsøke å unngå et økonomisk spill mellom forvaltningsnivåene. Det økonomiske grunnlaget for integreringsarbeidet bør være sikret. For det andre er det viktig å passe på at rapporteringsomfanget ikke blir for stort. Dette binder opp de kommuneansattes arbeidstid og dette kan føre til misnøye i forhold til staten.

Som en konklusjon vil jeg si at oppgaven min viser at konfliktnivået i samarbeidet mellom stat og kommune har avtatt, men det er nødvendig med fortsatt innsats for å sikre seg at dette opprettholdes. I tillegg må flyktning- og integreringsarbeid fortsatt ha høy prioritet både hos stat og kommune, og det må kontinuerlig arbeides med forbedringer. Bare på denne måten kan flyktningene sikres et best mulig tilbud slik at de får et rettferdig utgangspunkt når det gjelder å skape sine nye liv i Norge, noe som også vil gagne samfunnet som helhet.

Vedlegg 1

INFORMASJON OM PROSJEKTET ”INTEGRERINGSPOLITIKK I PRAKSIS, OG FORHOLDET MELLOM STAT OG KOMMUNE MED HENSYN TIL IVERKSETTINGEN AV DENNE”

Dette er en forespørsel om å delta i en intervjuundersøkelse som er en del av en masteroppgave innenfor fagområdet statsvitenskap. Hensikten med undersøkelsen er å finne ut hvordan statlige retningslinjer i integreringspolitikken i praksis blir utført i kommunene, i spenningspunktet mellom kommunal handlefrihet og nasjonal standardisering av tjenester. En del av oppgaven vil også ta for seg samarbeidet mellom stat og kommune. Noen spørsmål vil kunne komme inn på dette temaet, selv om det ikke er hovedfokus for intervjuet.

Dersom du sier ja til å delta i denne undersøkelsen, betyr det at Margrethe Karijord, mastergradstudent ved Universitetet i Tromsø, får mulighet til å samtale med deg/stille deg noen spørsmål som handler om ditt arbeid i flyktningtjenesten i din kommune, om hvordan din kommune omsetter statlige retningslinjer om til praksis. Som nevnt vil noen spørsmål også kunne handle om samarbeidet mellom stat og kommune. En analyse av funnene i intervjuundersøkelsen vil bli publisert i masteroppgaven. Her vil det kunne forekomme sitater fra deler av dine utsagn.

Margrethe Karijord har taushetsplikt og alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Ditt navn vil bli anonymisert.

Du kan når som helst trekke deg fra undersøkelsen uten at du trenger å oppgi noen grunn til det.

Med vennlig hilsen,

Margrethe Karijord,
Mastergradstudent

.....

FORMULAR FOR SKRIFTLIG SAMTYKKE

Jeg samtykker med dette å delta i prosjektet ”Integreringspolitikk i praksis, og forholdet mellom stat og kommune med hensyn til iverksettingen av denne”. Jeg er kjent med hva prosjektet går ut på og at jeg kan trekke meg fra prosjektet når som helst.

Dato: Navn:

Margrethe Karijord
Storgata 3
1767 Halden
Tlf: 48298166
Epost: mkarijord@gmail.com

Vedlegg 2

Intervjuguide

Fortelle om prosjektet

Frivillig deltakelse

Konfidensialitet

Korte svar

Lydopptaker

Spørsmål før vi begynner?

Bakgrunnskunnskap:

1. Hvordan er flyktningearbeidet deres organisert? Hvor mange ansatte? Mulig å få noe skriftlig informasjon om dette? Hvor lenge har dere drevet flyktningemottak?

1. Hva heter stillingen din? Hva gjør du? Hvordan er arbeidsmengden? Mest papirarbeid eller miljøarbeid?

2. Rent arbeidsmessig er flyktninger den viktigste gruppen å få integrert. Men mange som for eksempel er arbeidsinnvandrere har liten kunnskap om det norske samfunn, isolerer seg. Dette kan føre til marginalisering og segregering. Mange flerkulturelle barn opplever også problemer, med press fra flere kanter. Jeg vet at det er grenser for hvor stort ansvar det offentlige kan ta på seg i samfunnet. Men det jeg lurer på er om dere har noen tiltak rettet mot alle innvandrere, eller om dere kun tar på dere ansvaret for de nyankomne? Hva er grunnen til at dette ikke blir organisert?

3. Hva er det største problemet i deres kommune mht innvandrere? Hva er det største problemet mht integreringsarbeidet?

4. Hva er det som fungerer best, er det noe som fungerer bra? Hva gjør dere med problemene?

5. Hvordan er politikernes engasjement?

6. Hva preger samarbeidet mellom etatene i kommunen?

7. Er det samarbeid mellom kommuner i nærheten?

8. Hvordan er samarbeidet mellom dere og Aetat?

9. Hvordan er det med arbeid for flyktninger/innvandrere? Gjør dere noe med det?

10. Hvordan er utdanningsnivået? Gjør dere noe med det?

11. Hvordan er det med godkjenning av tidligere utdanning eller arbeidserfaring? Tar det lang tid?

12. Bolig: Vil de bo i kommunen eller vil de helst vekk? Hvem skaffer dem boliger her i kommunen? Hvordan er standarden på boligene? Høy pris? Er flyktningene selv fornøyde? Ghettoer? Ekstra bostøtte?

13. Fins det arenaer som er tilrettelagt for samhandling mellom nordmenn og flyktninger? Vennefamilier eller flyktningguide? Hvordan fungerer dette? Har du et inntrykk av at innvandrerne/flyktningene har kontakt med naboer/andre nordmenn?

14. Støtter dere noen ungdomsklubber eller lignende?

Stat vs kommune.

15. Jeg har lest at dere har ansvaret for introduksjonsordningen. Hvorfor tror du at dette er delegert til kommunene

16. Det vanligste problemet når det gjelder samarbeidet mellom stat og kommune er at det innføres reformer som forutsettes gjennomført av kommunen uten at det er tilstrekkelig med midler. Hvordan merkes dette i din kommune? Har dere økonomi til å ta eget initiativ? Er det noe i statens politikk dere ikke greier å utføre?

17. Er integreringstilskuddet øremerket eller rammetilskudd?

19. Er det mye styring fra staten mht juridiske virkemidler? Informativt? Evaluering? Rapportering?

hvordan oppfatter du alle refomene som skjer? For fort?

Er det fortsatt mye øremerkede tilskudd? Rammetilskudd?

20. Har det vært annerledes før?

21. Mange deliberative perspektiver legger vekt på kommunikasjon og at det må finnes et rom for diskusjon slik at man kan komme frem til en enighet/kompromiss. Fins det mellom deres kommune og staten?

22. Får dere god nok oppfølging i integreringsarbeidet fra statlige organer, som for eksempel UDI? Hvordan er samarbeidet med fylkesmannen?

Introduksjonsloven:

23. Fortell litt om hva du mener er positivt med introduksjonsloven?

24. Hva mener du kunne vært gjort annerledes? Hva mener du er mest problematisk i forhold til ditt arbeid?

25. Får alle i personkretsen til loven bli med? Mange som dropper ut? Noen ekstra som får bli med?

26. Hvordan fungerer planleggingen av individuelle planer? Er kontakten mellom flyktninger og kontaktpersoner stort sett bra? Praksisplass?

27. Har dere mye fritt handlingsrom innen loven? Utforming av opplegget?
Barnetilsyn, SFO?

Referanser:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet. Rundskriv P-6/2003, i Kommunal- og regionaldepartementet. Rundskriv H-20/05. "Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere"

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS. "Samarbeidsavtale mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene" <http://www.ks.no>

Befring, E. (2002). "Forskningsmetode, etikk og statistikk". Det Norske Samlaget. Oslo.

Brochmann, G. (2003) "Del II. 1975-2000." i K. Kjeldstadli(red.) "Norsk innvandringshistorie. I Globaliseringens tid 1940-2000). Pax. Oslo.

Dalen, M. (2004) "Intervju som forskningsmetode-en kvalitativ tilnærming". Universitetsforlaget. Oslo.

Eriksen, E.O. (1993). "Den offentlige dimensjon". Tano. Oslo.

Eriksen, E.O. (1994). "Den politiske diskurs – fra konsensus til modus vivende?" i Den politiske orden. Tano. Oslo.

Fevolden, T., T. Hagen og R. Sørensen (1992) "Kommunal organisering". Tano. Oslo.

Fimreite, A., Y. Flo og T. Tranvik (2002) "Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Rapportserien (50/11)". Oslo.

Habermas, J. (1981). "Theorie des kommunikativen Handelns". Bd. 1 og 2. Suhrkamp. Frankfurt am Main.

IMDi Rapport (6/2006). "2 år med introduksjonsordning"

Jenssen, S. (1995). "Hierarki, Spill eller deliberasjon? Mot nye former for samhandling mellom staten og kommunene" i E.O. Eriksen (red.) "Deliberativ politikk". Tano. Oslo.

Kjellberg, F. (1988). "Innledning: Reformprosessen – autonomi eller integrasjon?" i F. Kjellberg (red.) "Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat". Kommuneforlaget. Oslo

Kjellberg, F. (1991): "Kommunalt selvstyre og nasjonal styring. Mot nye roller for kommunene". Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift. 1991(7), 1:45-63.

Kommunal- og regionaldepartementet. Rundskriv H-20/03. "Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)"

Kommunal- og regionaldepartementet. Rundskriv H-20/05. "Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere"

Kvale, S. (1997): "Det kvalitative forskningsintervju". Ad Notam Gyldendal. Oslo.

Landsverk, O. (1990): "Integrering av flyktninger i norske kommuner. Hovedfagsoppgave i samfunnsgeografi." Universitetet i Oslo. Oslo.

Larsen, H.O. (1997). *"Kommunene som forvaltnings- og selvstyreorgan"*. I Tom Christensens og Morten Egebergs (red) *"Forvaltningskunnskap"*. Tano Aschehoug. Oslo.

Lie, B. (2003). *"Store forskjeller i innvandrernes utdanningsnivå"*. I Samfunnsspeilet 2003(3). Statistisk Sentralbyrå. Oslo.

Lov-1988-06-24-64. *"Utlendingsloven"*.

Lov-2003-07-04-80. *"Lov om introduksjonsordning"*.

NOU 1986:8 *"Flyktningers tilpasning til det norske samfunn"*

NOU 2000:22 *"Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune."*

NOU 2001:20 *"Lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (Introduksjonsloven)."*

NOU 2005:6 *"Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet."*

Odelstingsproposisjon nr. 28 (2002-03): *"Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven"*

Rawls, J. (1987). *"The Idea of Overlapping Consensus"*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 7, 1.

Statistisk Sentralbyrå (2006). *"Innvandring og innvandrere 2006"*. Statistisk Sentralbyrå. Oslo.

Steen, S. (1968). *"Lokalt selvstyre i Norges bygder"*. Cappelen. Oslo.

Stortingsmelding nr. 39 (1973-74): *"Om innvandringspolitikken"*

Stortingsmelding nr. 39 (1987-88): *"Om innvandringspolitikken"*.

Stortingsmelding nr. 74 (1979-80): *"Om innvandrere i Norge."* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding nr 39 (1987-88) *"Om innvandringspolitikken"*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 23 (1992-93): *"Om forholdet mellom staten og kommunane."*

Stortingsmelding nr. 17 (1994-95): *"Om flyktningpolitikken"* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 31 (2000-01): *"Kommune, fylke, stat- en bedre oppgavefordeling"*. Kommunal- og regionaldepartementet.

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

Stortingsmelding nr. 9(2006-2007): *"Arbeid, velferd og inkludering"* Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 55 (1995-96): *"Om kommuneøkonomien m.v."* Kommunal- og regionaldepartementet.

- Stortingsproposisjon nr. 61 (1996-97): "Om kommuneøkonomien 1998 m.v." Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 60 (1997-98): "Om kommuneøkonomien 1999 m.v." Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 69 (1998-99): "Om kommuneøkonomien 2000 m.v." Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 62 (1999-00): "Om kommuneøkonomien 2001 m.v." Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 82 (2000-01): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)" Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 64 (2001-02): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen)" Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 66 (2002-03): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)" Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 64 (2003-04): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)" Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 60 (2004-05): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen)" Kommunal- og regionaldepartementet.
- Stortingsproposisjon nr. 61 (2005-06): "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)" Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sætren, H. (1983): "Iverksetting av offentlig politikk". Universitetsforlaget. Oslo.
- Thagaard, T. (1998). "Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode." Fagbokforlaget. Bergen.
- Tjelmeland, H. (2003). "Del I. 1940-1975" i K. Kjeldstadli (red.) "Norsk innvandringshistorie. I Globaliseringens tid 1940-2000". Pax. Oslo
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle (2003). "Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen". Gyldendal Akademisk. Oslo.