

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgåve

VÅR 2018

**Flyttesjau i innvandrings- og
integreringsfeltet**

Endringer i politikk og forvaltning frå 2013

Maria Natvik Hellebø

SAMANDRAG

I desember 2015 omorganiserte Solberg-regjeringa innvandrings- og integreringsfeltet. Integreringsavdelinga vart flytta til Justis- og beredskapsdepartementet og det mest innvandringskritiske partiet på Stortinget, Framstegspartiet, fekk statsrådsposten for innvandring og integrering. Venstre har stilt seg særleg kritisk til Framstegspartiet si rolle i dette feltet. Med Venstre sin inngang i regjeringa i januar 2018, vart integreringsavdelinga fjerna frå Framstegspartiet sin kontroll og flytta inn i Kunnskapsdepartementet. Denne masteroppgåva undersøker korleis større regimeendringar kan opna opp for særskilde endringar i forvaltinga. Studien undersøker om Framstegspartiet sin auka kontroll på dette feltet endra forholdet mellom den politiske styringa og fagorgana. Dette blir studert med utgangspunkt i statsråden si tredimensjonale rolle som skal balansera rettsideala, fagleg korrekte løysingar og eigne politiske standpunkt. Datagrunnlaget er rapportar om forvaltinga, stortingsdokument, regjeringsdokument, partiprogram, medieoppslag og statistikk frå forvaltingsdatabasen til NSD. Analysen syner at endringane i forvaltinga kan bli forstått som eit resultat av tautrekkingar i regjeringsforhandlingane. Flyttinga av integreringsavdelinga til JD i 2015 syner klare likskapstrekk med Framstegspartiet sin politikk. Venstre sin påverknad for å fjerna integreringsavdelinga frå Framstegspartiet i 2018 er også tydeleg. Studien syner at for å forstå endringar i forvalting og politikk er det avgjerande å undersøkje politiske intensjonar på feltet.

The most important things to know about a society and its politics are its prevailing assumptions. Understanding how these assumptions become dominant, what role they play in determining policy while ascendant, and why they are replaced by other sets of assumptions should be at the heart of political science and political sociology.

Jahl Mehta¹

¹ Mehta, Jal (2010) "The varied role of ideas in politics: from «whether» to «how»." i *Ideas and politics in social science research*, redigert av Béland Daniel og Cox Robert Henry, 45-46. United States: Oxford University Press.

FØREORD

Denne studien er ein del av prosjektet «*Coordination, Capacity and Legitimacy: Organizing for Climate Change, Immigration and the Police (COCAL)*²» ved Uni Research Rokkansenteret i Bergen. Prosjektet er finansiert av Noregs forskingsråd, DEMOS (2016-2019), og ser på nye samordningspraksisar innanfor politikkområda klimaendringar, innvandring og politiet. Prosjektet handlar om kva som kjenneteiknar organiseringa, koordineringa og samordninga til myndigheitene, korleis ordningane som veks fram kan forklarast, og konsekvensane av at nye ordningar vert innført ved sida av eksisterande måtar å handtera dette på. Mi studie fokuserer på kvifor desse ordningane har vakse fram i innvandrings- og integreringsforvaltinga under Solberg-regjeringa.

Først og fremst vil eg takka rettleiaren min, Kari Tove Elvbakken. Hennar engasjement for emnet og sprudlande vesen har gitt meg motivasjon på tunge dagar. Gode innspel og konstruktiv kritikk frå ho har utan tvil hjelpt tankeprosessen min og bidrege til å heva kvaliteten på dette arbeidet. Tusen, tusen takk, Kari Tove!

Eg vil retta ein takk til forskingsgruppa *Politisk organisering og fleirnivåstyring* for nyttige tilbakemeldingar undervegs i arbeidet. Ein særskild takk til Lars Christian Blichner for felles diskusjonar og refleksjonar rundt statsvitskaplege teoriar. Eg ønskjer også å takka Uni Research Rokkansenteret for kontorplass og hyggelege samkome.

Ein stor takk til mine gode og hjelpsame veninner, Eirin og Siri, for korrekturlesing av oppgåva.

Sist, men ikkje minst, ønskjer eg å retta ein stor takk til gjengen på Sofie Lindstrøms hus for to fantastiske år.

Maria Natvik Hellebø

Bergen, 20. mai 2018

² Meir informasjon om prosjektet finst her:

<https://www.forskningsradet.no/prosjektbanken/#/project/NFR/255359>

LISTE OVER FORKORTINGAR

Forkorting	Fullt namn
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
ASD	Arbeids- og sosialdepartementet
Ap	Arbeidarpartiet
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet ³
FrP	Framstegspartiet
HRS	Human Rights Service
IMA	Integrerings- og mangfaldsavdelinga
IMDi	Integrerings- og mangfaldsdirektoratet
INA	Integreringsavdelinga
INN	Innvandringsavdelinga
Innst.	Innstilling til Stortinget
JD	Justis- og politidepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
KAD	Kommunal- og arbeidsdepartementet
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KrF	Kristeleg Folkeparti
MDG	Miljøpartiet Dei Grøne
NOU	Noregs offentlege utgreiingar
Prop. ⁴	Proposisjon til Stortinget
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
UDI	Utlendingsdirektoratet
UNE	Utlendingsnemnda
UNHCR	FNs Høgkommissær for flyktningar

³ BLD skifta namn frå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet pga. omorganiseringa i 2015.

⁴ Regjeringas forslag til vedtak i Stortinget vart fram til 1. oktober 2009 forkorta med St.prp. I dag er forkortinga Prop.

INNHALDSLISTE

1. INNLEIING	1
2. KONTEKST	5
2.1 INNVANDRING I NOREG	5
2.2 INTEGRERING I NOREG	9
2.3 INNVANDRINGS- OG INTEGRERINGSFORVALTINGA	12
2.4 OPPSUMMERING	15
3. TEORETISK RAMMEVERK	16
3.1 FORVALTINGSENDRINGAR.....	16
3.2 POLITISK STYRING.....	20
3.3 FAGLEG AUTONOMI.....	22
3.4 SAMPELET MELLOM POLITISK STYRING OG FAGLEG AUTONOMI	23
3.5 OPPSUMMERING	26
4. DATA OG METODE	27
4.1 CASESTUDIE SOM FORSKINGSSTRATEGI	27
4.2 DATAGRUNNLAG	28
4.3 ANALYSE AV MATERIALE.....	30
4.3.1 Kvalitativ innhaldsanalyse.....	30
4.3.2 Kvantitativ metode	32
4.4 DATAKVALITET OG GENERALISERINGSPOSENSIALE.....	32
4.5 OPPSUMMERING	34
5. ENDRINGAR I FORVALTINGSLANDSSKAPET	35
5.1 FORVALTINGSLANDSSKAPET FØR SOLBERG-REGJERINGA	35
5.1.1 Endringar i innvandrings- og integreringsforvaltinga.....	37
5.1.2 Rapportar om forvaltingslandsskapet.....	40
5.1.3 Oppsummering	43
5.2 SOLBERG-REGJERINGA SINE OMORGANISERINGAR	44
5.2.1 Integreringsavdelinga til Justis- og beredskapsdepartementet.....	45
5.2.2 Integreringsavdelinga til Kunnskapsdepartementet	47
5.2.3 Ny justis-, beredskaps- og innvandringsminister	50
5.2.4 Oppsummering	52

6.	ENDRINGAR I POLITIKKEN	53
6.1	STATSBUDSJETT OG TILDELINGAR TIL ORGANISASJONAR	53
6.1.1	<i>Statsbudsjettet for budsjettåret 2016</i>	54
6.1.2	<i>Statsbudsjettet for budsjettåret 2018</i>	56
6.1.3	<i>Tildelingar til organisasjonar</i>	58
6.1.4	<i>Oppsummering</i>	61
6.2	DIREKTØRTILSETJINGAR I DIREKTORATA	62
6.2.1	<i>Direktørstillingane i UDI og UNE</i>	62
6.2.2	<i>Direktørstilling i IMDi</i>	63
6.2.3	<i>Oppsummering</i>	66
6.3	INNSTRAMMINGAR OG LOVENDRINGAR I UTLENDINGSLOVA	67
6.3.1	<i>Innstrammingsforslag</i>	67
6.3.2	<i>Lovendring om instruksjonsretten over Utlendingsnemnda</i>	71
6.3.3	<i>Forslag til lovendring om ansiktsdekkjande plagg</i>	72
6.3.4	<i>Oppsummering</i>	74
7.	POLITISKE IDEOLOGIAR	76
7.1	REGJERINGSPARTIA SINE PARTIPROGRAM OG MERKESAKER	76
7.1.1	<i>Høgre sin innvandrings- og integreringspolitikk</i>	79
7.1.2	<i>Framstegspartiet sin innvandrings- og integreringspolitikk</i>	81
7.1.3	<i>Venstre sin innvandrings- og integreringspolitikk</i>	83
7.1.4	<i>Oppsummering</i>	85
7.2	SAMANLIKNING AV REGJERINGSPLATTFORMER	86
7.2.1	<i>Auka flyktningsstraum til Noreg</i>	89
7.2.2	<i>Internasjonale forpliktingar</i>	89
7.2.3	<i>Integreringsprosessen</i>	91
7.2.4	<i>Arbeidsliv og norskkunnskapar</i>	92
7.2.5	<i>Einslege mindreårige asylsøkjjarar</i>	93
7.2.6	<i>Ansiktsdekkande plagg</i>	94
7.2.7	<i>Oppsummering</i>	94
8.	ANALYSE OG DISKUSJON	95
8.1	KORLEIS KAN EIN FORSTÅ FORVALTINGSENDRINGANE?	95
8.1.1	<i>Historisk endringsutvikling i den norske forvaltninga</i>	95

8.1.2	<i>Utfordringar i den norske forvaltinga</i>	97
8.1.3	<i>Integreringsavdelinga til Justis- og beredskapsdepartementet</i>	97
8.1.4	<i>Integreringsavdelinga til Kunnskapsdepartementet</i>	100
8.2	KORLEIS KAN EIN FORSTÅ ENDRINGANE I POLITIKKEN?.....	104
8.2.1	<i>Tildelingar til direktorata</i>	105
8.2.2	<i>Tildelingar til Human Rights Service</i>	106
8.2.3	<i>Utnemning av ny IMDi-direktør</i>	108
8.2.4	<i>Innstrammingsforslag til utlendingslova</i>	109
8.2.5	<i>Instruksjonsretten over UNE</i>	110
8.2.6	<i>Nasjonalt forbod mot ansiktsdekkjande hovudplagg</i>	111
8.3	METODISKE MERKNADAR	112
9.	OPPSUMMERING OG AVSLUTTING	114
	LITTERATURLISTE	119

LISTE OVER FIGURAR OG TABELLAR

FIGUR 1: INNVANDRINGSAVDELINGA (INN) SINE ULIKE DEPARTEMENTSTILHØYRSEL.	39
FIGUR 2: UTLENDINGSDIREKTORATET (UDI) SINE ULIKE DEPARTEMENTSTILHØYRSEL.....	39
FIGUR 3: UTLENDINGSNEMNDA (UNE) SINE ULIKE DEPARTEMENTSTILHØYRSEL.	39
FIGUR 4: INN OG IMDI SINE ULIKE DEPARTEMENTSTILHØYRSEL.....	40
FIGUR 5: INNVANDRINGS- OG INTEGRERINGSFELTET ETTER OMORGANISERINGA I 2015.....	46
TABELL 1: ASYLSØKNADAR OG FLYKTNINGAR I 2007-2017.....	8
TABELL 2: FORSKINGSOPPLEGGETS DATAMATERIALE.....	29
TABELL 3: KATEGORISERING AV DOKUMENT.....	30
TABELL 4: UTVALDE AVDELINGSENDRINGAR FRÅ 1947-2013.....	36
TABELL 5: INNVANDRINGS- OG INTEGRERINGSFELTET FØR OMORGANISERINGA I 2015.	46
TABELL 6: ORGANISERINGSENDRINGAR I INNVANDRINGS- OG INTEGRERINGSFELTET I 2013-2018.....	48
TABELL 7: TILRÅDINGAR OM LØYVINGAR TIL IMDI, UDI OG UNE.	54
TABELL 8: LØYVINGAR TIL UTVALDE POSTAR FOR UDI OG UNE.	56
TABELL 9: TILRÅDINGAR OM LØYVINGAR TIL IMDI, UDI OG UNE.	57
TABELL 10: OVERSIKT OVER ÅRLEG STØTTE TIL HRS.....	59
TABELL 11: REGJERINGSPARTIA SINE HJARTESAKER (X) OG STATSRAÐSPOSTAR.	78
TABELL 12: FRPS OMTALE AV INNVANDRING.	81
TABELL 13: REGJERINGSPLATTFORMENE SIN FYSISKE UTFORMING.....	87
TABELL 14: REGJERINGSPLATTFORMENE SIN FREKVENNS AV "INTERNASJONAL[E]"	90

1. INNLEIING

Innvandring har auka drastisk dei siste åra. Arbeidsinnvandring i EU og EØS-landa skaut fart på 2000-talet som følgje av at medlemslanda fekk ein felles arbeidsmarknad. Ei auka uro i verda har gjort at flyktningssinnvandringa har blitt betrakteleg større dei siste åra. Borgarkrigen i Syria gjorde at eit stort tal menneske var på flukt i verda i 2015 og Europa opplevde eit stort press ved yttergrensene (Østby, 2016).

Samstundes har europeiske land opplevd ein sterk framvekst av høgrepopulistiske parti, med Donald Trump sitt presidentskap og Brexit i Storbritannia som særskilde døme på denne tendensen (Midtbøen, 2017: 143). Karakteristisk for høgrepopulistiske parti er i følgje Jagers & Walgrave (2007: 322) at dei er *anti-establishment* og vil gjera eit opprør mot *eliten*. I følgje Midtbøen (2017: 143) er det ingen tvil om at det er ein sterk samanheng mellom framveksten av høgrepopulismen og auka innvandringsmobilitet. Midtbøen meiner at den auka immigrasjonsstraumen dei siste åra har skapa rom for framveksten av både ei latent framandfrykt og rasjonell innvandringsmotstand i samfunnet.

Etter stortingsvalet i 2013 danna Høgre og Framstegspartiet (FrP) mindretalsregjering. Regjeringa hadde eit styrka fleirtal i Stortinget med Kristeleg Folkeparti (KrF) og Venstre som støtteparti. For første gong vart FrP eit regjeringsparti og dette var første gongen at eit ytterparti på høgresida i norsk politikk vart med i regjeringa (Regjeringa, 2013c). FrP har markert seg som sterk motstandar av innvandring sidan 1980-talet. I følgje Jupskås (2013: 9) er innvandrings skepsis og assimilering unikt for FrP samanlikna med andre politiske parti i Noreg.

I slutten av 2015, etter eit par år i regjering og midt i kaoset som følgde flyktningkrisa i *kriseåret 2015* (Østby, 2016), fekk Noreg sin første innvandrings- og integreringsminister. Sylvi Listhaug frå FrP vart utnemnd til denne statsrådsposten. Samtidig vart det gjort endringar i departements- og direktoratsstrukturen i innvandrings- og integreringsfeltet⁵. Allereie i januar 2018, med Venstre sin inngang i regjeringa, kom nye endringar. Denne masteroppgåva studerer endringar i innvandrings- og integreringsfeltet under Solberg-regjeringa. Hovudfokuset i denne studien er endringar i forvaltinga og politikken i perioden frå desember 2015 til april 2018.

⁵ Felt blir her forstått som eit skildrande omgrep. Innvandrings- og integreringsfeltet omfamnar forvaltinga (departementa og direktorata) og politikken for innvandring og integrering.

I ein studie av faktiske endringar i departement- og direktoratsstrukturen i Noreg syner Læg Reid & Rolland (2017: 125) at det er større endringar i koalisjonsregjeringar enn i eittpartiregjeringar. Dei fann også at borgarlege regjeringar gjer større endringar i departementsstrukturen ved skifte frå sosialistisk til borgarleg enn motsett. Fleire studiar av koalisjonsregjeringar fann at endringar i forvaltingsstrukturen er ein konsekvens av regjeringsskifte (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers, Yesilkagit & Carroll, 2016). Forvaltingsendringar er i følgje desse studiane ei *enklare* løysing på regjeringspartia sine politiske usemjer enn at nokre av regjeringspartia må ofra eigne ideologiar. I politiske forhandlingane vil koalisjonspartia vera opptekne av å få eigarskap over politikkområda som er blant deira viktigaste saker. Derfor er det viktig for regjeringspartia at organiseringa av forvaltinga for deira hovudsaker reflekterer ideologien til partiet (Kuipers et al., 2016: 2).

Med flyktningkrisa kom ein ny situasjon i innvandrings- og integreringspolitikken, og innvandring og integrering vart særleg brennbare politikkområde. Dette kan ein forstå utifrå Kingdon (1995) sin teori om "windows of opportunity"; Flyktningkrisa var eit ytre sjokk som opna opp rom for at FrP kunne ta større kontroll over innvandrings- og integreringsfeltet. Solberg-regjeringa fekk eit svekkja fleirtal bak seg etter stortingsvalet i 2017 fordi KrF og Venstre ikkje ville vera støtteparti lenger. Venstre gjekk likevel inn i forhandlingar med Solberg-regjering og 17. januar 2018 vart Venstre med i regjeringa. Venstre og FrP har gjennom heile regjeringsperioden til Solberg hatt stridande meininger om styringa av innvandrings- og integreringsfeltet. I tillegg har Venstre stilt seg særleg kritiske til Listhaug som innvandrings- og integreringsminister (Skarvøy, 2017). Med Venstre sin inngang i regjeringa vart innvandrings- og integreringsfeltet igjen omorganisert. Dette kan tyda på at Venstre greip sitt "window of opportunity" (1995) for å fjerna integrering frå FrP sitt ansvarsområde.

Endringane i organiseringa av FrP sitt hovudfelt, innvandring og integrering, kan bli forstått med Jacobsen (1978) sin teori om at regimeskifter set fag og politikk i spel. I følgje Jacobsen (1978) vil eit vesentleg skifte i regime opna opp for særlege endringar i forvaltingsstrukturen. Direktoratsdoktrinen frå 1955 gjorde at forvaltinga fekk frittstående direktorat som skulle arbeida for dei beste faglege løysingane (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2014: 36-37, Grønlie, 2009: 158). Samstundes vart departementa i større grad politiserte (Grønlie, 2009: 158). Christensen et al. (2014: 42) omtalar departementa som *politiske sekretariat* for statsråden. I følgje Læg Reid & Rolland (2017: 122) gir plasseringa til direktoratet signal om kva politikken til regjeringa handlar om. Jacobsen (1978) fann at den politiske styringa i

departementet varierer mellom å involvera seg og trekkja seg ut av direktorata. Dette avhenger av kor politisk brennbart politikkområdet er. Utifrå denne teorien kan ein forstå omorganiseringa i desember 2015 som FrP sitt forsøk på å trekkja til seg direktorata. Omorganiseringa i forvaltingsstrukturen, som gav FrP ein eigen innvandrings- og integreringsminister, kan utifrå denne teorien syna auka ansvarleggjering i eit felt som både er ei av deira viktigaste saker og av politisk brennbar karakter.

Min studie er interessert i kva som har skjedd i innvandrings- og integreringsfeltet i og etter dette regjeringsskiftet. Studien søker såleis å forstå desse to endringane i forvaltninga i desember 2015 og januar 2018. Eg undersøker også om det er endringar i innvandrings- og integreringspolitikken, og om endringar i politikken kan bli forstått som følgjer av endringane i organiseringa av innvandrings- og integreringsforvaltninga. Casen min er fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet i Noreg. Problemstillinga er som følgje:

Kva endringar har Solberg-regjeringa gjort i organiseringa av innvandrings- og integreringsfeltet, og korleis kan ein forstå desse endringane?

I dette forskingsopplegget studerer eg avdelingar og direktorat for innvandring og integrering som har blitt flytta mellom departement og statsrådar i perioden 2015-2018. Det første leddet i problemstillinga er skildrande medan det andre leddet er tolkande. Den skildrande delen av problemstillinga undersøker kva endringar Solberg-regjeringa har gjort i organiseringa av forvaltninga og utforminga av politikken. Problemstillinga sitt tolkande ledd undersøker korleis endringane i forvaltninga og politikken kan bli forstått utifrå det teoretiske rammeverket til denne studien. Samspelet mellom dei faglege styrte direktorata og dei politisk styrte departementa i innvandrings- og integreringsfeltet er av interesse for å svara på kvifor Solberg-regjeringa omorganiserte innvandrings- og integreringsfeltet i desember 2015 og januar 2018.

Eg har hovudsakleg nytta kvalitativ innhaldsanalyse for å forska på forholdet mellom fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet under Solberg-regjeringa.. I tillegg har eg samanlikna og kalkulert tal frå forvaltingsdatabasen til NSD. Datagrunnlaget i dette forskingsopplegget er hovudsakleg offentlege tilgjengeleg kjelder av institusjonell karakter (Dahl, 1973: 44). Desse har blitt samla inn gjennom databasane og nettsidene til Stortinget og regjeringa. Datagrunnlaget i denne studien innehar eit rikt datamateriale og syter for at forskingsopplegget dekkjer innspel frå regjeringa, direktorata og stortinget, samt eventuelle

usemjer mellom desse. Medieoppslag elles har også vore viktig for å fanga opp usemjer mellom direktorata og departementet, samt mellom ulike politiske parti. I tillegg fekk eg tilgang på ein konfidensiell rapport frå IMDi som gav ytterlegare innsikt i forholdet mellom departementet og direktorata utanfor det offentlege rom.

King et al. (1994: 15-16) påpeikar at samfunnsvitskaplege forskingsspørsmål bør bli sett på som *viktige* i den verkelege verda. Føremålet til emnet bør vera meiningsfult for det politiske, samfunnsmessige eller økonomiske livet. Ein god studie må ta sikte på å auka forståinga for noko som mange i samfunnet vert påverka av eller for å avdekkja skadelege eller nyttige hendingar. Studien bør også gi ny og nyttig kunnskap i forskingsfeltet til emnet. Mi masteroppgåve kan gi innsikt i korleis endringar i forvaltingsstrukturen kan bli forstått utifrå regjeringspartia sine ideologiske standpunkt. Ved å ta utgangspunkt i fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet ønsker eg også å gi innsikt i korleis forvaltingsendringar i politikkområde av brennbar karakter kan tyda på ei auka politisk involvering i direktorata.

Kapittel 2 Kontekst presenterer fakta om innvandring og integrering i Noreg og gir eit bilete av korleis Solberg-regjeringa har utforma innvandrings- og integreringsforvaltinga. I *kapittel 3 Teoretisk rammeverk* vert teorien som er nytta i denne studien presentert. Forskingsstrategi, datagrunnlag, metode for å analysere datagrunnlaget og datakvaliteten blir gjort greie for og grunngeve i *kapittel 4 Data og metode*.

Empirien har blitt delt inn i tre kapittel. *Kapittel 5 Endringar i forvaltingslandsskapet* presenterer korleis forvaltingslandsskapet såg ut før Solberg danna regjering i 2013, samt Solberg-regjeringa sine grunngevingar for omorganiseringane. *Kapittel 6 Endringar i innvandrings- og integreringspolitikken* undersøker dei politiske prioriteringane til Solberg-regjeringa ved å undersøkje fire saker. *Kapittel 7 Politiske ideologiar* samanliknar dei politiske prioriteringane i tre ulike regjeringsplattformer. Dette kapitlet undersøker også regjeringspartia sine omtalar av innvandring og integrering, samt kva regjeringsparti som har desse som sine merkesaker.

I *kapittel 8 Analyse og diskusjon* vert funna frå empirikapitla analyserte og diskuterte utifrå oppgåva sitt teoretiske rammeverk. Dette kapitlet koplar også saman empirikapitla for å svara på problemstillinga. I dette kapitlet drøftar eg også mitt metodiske val for studien. *Kapittel 9 Avslutting* summerer opp studien sine funn og drøftar forslag til vidare forskning.

2. KONTEKST

Dette kapittelet definerer innvandring og integrering i Noreg. Det gir ei historisk kontekstuell ramme rundt variasjonar i tal og type innvandring til og i landet, samt korleis Noregs integreringspolitikk har endra seg. Kapittelet gir også eit bilete av kva departementstilhøyrse innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga har hatt under Solberg-regjeringa, og kva desse departementa arbeider med.

2.1 Innvandring i Noreg

Innvandringa til Noreg var relativt låg før 1970-talet. Arbeidsinnvandring auka frå 1970, og i eit forsøk på å handtera arbeidsinnvandringa innførte Brattelis andre regjering innvandringsstopp i 1975. Familiesameine var likevel lovleg. Sidan Noreg måtte følgja internasjonale konvensjonar måtte dei framleis handsama søknadar om asyl og samtykkja opphald til dei som trong dette. Innvandringa heldt fram å auka dei neste tiåra. På 1980- og 1990-talet var størstedelen av innvandrane til Noreg asylsøklarar eller familieinnvandrarar. Noregs innvandringspolitikk har i stor grad blitt påverka av EØS-avtalen⁶, Schengenavtalen⁷ og Dublin-samarbeidet⁸. Alle desse er former for avtalar mellom EU-landa og Noreg. Arbeidsinnvandringa til Noreg auka igjen etter 2004 som ei følgje av at fleire land frå Aust-Europa vart medlem i EU (Tønnessen, 2018).

Statistisk sentralbyrå (2017) deler innvandring inn i fire ulike grupper for å forklara grunnen til at menneske kjem til Noreg. Familiesameining utgjer 36 prosent og er den største innvandringsgruppa i Noreg. Vidare står arbeidsinnvandring for 33,3 prosent av innvandrane, menneske på flukt utgjer 19,9 prosent og studentar frå andre land dekkjer 10,3 prosent. 0,6 prosent kjem av ukjente eller andre grunnar.

Polen toppar klart innvandringsstatistikken over ikkje-nordiske innvandrarar til Noreg i perioden 1990-2016. Eit godt steg bak Polen kjem Litauen, Tyskland og Somalia. Dermed er

⁶ EØS-avtalen omfattar blant anna at innbyggjarane i EØS- og EU-land har rett til å arbeida i desse landa (UD, 2015).

⁷ Schengenavtalen omfattar at medlemslanda har eit område med felles yttergrense og indre reisefridom (UD & JD, 2014).

⁸ Dublin-samarbeidet gir reglar for kva medlemsstat som skal ha ansvaret for handsaminga av ein asylsøknad (JD, 2017g).

tre av dei største innvandringsgruppene arbeidsinnvandrarar (Polen, Litauen og Tyskland), medan innvandrarar frå Somalia hovudsakleg kjem som flyktningar. Innvandringa frå dei nordiske landa er som regel arbeidsinnvandring og står for 38 prosent av all innvandring til Noreg. Dette syner at frå 1990-2016 har arbeidsinnvandringa totalt sett vore større enn flyktningsinnvandringa.

SSB (2016: 3) publiserte ein rapport om *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre* i 2016. Rapporten var finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Funna i denne rapporten syner at dei fleste som kjem til Noreg gjennom familiesameine er polakkar. Vidare på lista over flest familiesameine er personar frå Thailand, Somalia og Litauen. Familiesameine grunna ekteskap utgjer 35 prosent, og av desse er den største gruppa kvinnelege innvandrarar som kjem for å gifta seg med etniske nordmenn. Desse innvandrarane kjem i dei fleste tilfelle frå Thailand, Filippinene, Russland og USA (Dzamarija & Sandnes, 2016: 33).

I følge ein rapport utforma av Dzamarija & Sandnes (2016) på vegne av SSB er flyktningar innvandrargruppa som i færrest tilfelle får innvilga familiesameine. Meir enn 80 prosent av flyktningar får aldri familien sin til Noreg, og flyktningar utgjer ein femtedel av familieinnvandrarar. Dei fleste flyktningsinnvandrarar som får sin søknad om familiesameine innvilga får familiesameine for éin person. Rapporten informerer om unntak for fire flyktningsinnvandrarar i denne perioden. Desse har fått 13 og 14 familiemedlem til Noreg. Rapporten påpeikar at ein stor del av flyktningane i landet kom hit i 2010 og seinare, men at få av desse har vore lenge nok i landet til å få familiesameine. Vidare syner rapporten at frå 1990-2016 hadde berre 12 prosent av einslege mindreårige asylsøkjjarar "har selv vært referanseperson til en eller flere familiemedlemmer" (Dzamarija & Sandnes, 2016: 59-60).

I 2011 opplevde Noreg eit historisk stort innflyttingsoverskotet til landet. Dette året kom 79.500 innvandrarar til Noreg, medan 32.500 vart registrerte som utflyttarar. Innflyttingsoverskotet var dermed på 47.000 (Vassenden, 2012: 7). Som tabell 1 syner kom det 9.053 søknadar om asyl frå flyktningar dette året. Det store talet innvandrarar til Noreg i 2011 var hovudsakleg grunna arbeidsinnvandring. Nedgangen i innvandrarar frå 2011 til 2014 var dermed ei følgje av nedgang i arbeidsinnvandring frå europeiske land (Ordemann, 2017).

Dei siste tiåra har innvandring frå ikkje-europeiske land auka, og krigar og flyktningstraumar har vore grunnen til ei auke i denne innvandrargruppa. Krigen i Syria starta i 2011 og var ein

viktig bakgrunn for auka flyktningstraumar. I 2015 førte borgarkrigen i Syria til den største flyktningstraumen som europeiske land nokosinne hadde stått ovanfor, og europeiske myndigheiter var under eit stort press (Østby, 2016: 4). I følgje FN var 65 millionar på flukt⁹ i verda ved utgangen av 2015 (Aalandslid, 2016: 60). Dette vart kalla og forstått som flyktningkrisa i 2015 (Østby, 2016: 3). Flyktningkrisa er hovudgrunnen til at tal flyktningar i Noreg vart nesten dobla frå 2014 til 2016. I dag er dei fleste flyktningar i Noreg av somalisk, eritreisk, syrisk eller irakisk bakgrunn (Ordemann, 2017).

Med store flyktningstraumar til Europa stod Noreg overfor eit større tal asylsøklarar, og dermed eit større tal flyktningar enn tidlegare. I 2015 var Noreg eit av EØS-landa som tok imot flest asylsøklarar per innbyggjar. I oktober året etter var det berre seks andre EØS-land som tok imot fleire asylsøklarar enn Noreg. Noreg tok imot 171 asylsøklarar per million innbyggjar i første kvartal av 2016, medan heile EU under eitt tok imot 565 asylsøklarar per million innbyggjar (Østby, 2016: 4).

Tabell 1 nedanfor syner at Noreg tok imot 31.150 asylsøknadar i *kriseåret* 2015. Dette er det høgaste talet asylsøknadar til Noreg nokosinne, og er ei auka på ca. 20.000 søknadar i forhold til dei siste fem åra. Andre år med stor pågang av asylsøknadar til Noreg var i 2008 og 2009. I 2008 var tal asylsøknadar 14.431 og dette var ei auka på meir enn femti prosent samanlikna med året før. I 2009 auka dette talet til 17.226, men året etter hadde ein nedgang på ca. 40 prosent (UDI, 2007-2014). Det store talet av asylsøknadar til Noreg i 2015 endra seg raskt. I 2016 og 2017 gjekk talet asylsøknadar drastisk ned, frå 31.150 i 2015 til rundt 3500 asylsøknadar per år dei to neste åra. I motsetnad til 2015 var det dermed historisk låge tal asylsøknadar i 2016 og 2017. Nedgangen var på nesten 90 prosent frå 2015.

I følgje Østby (2016: 4) er det vanskeleg å vita om regjeringas innstrammingar i innvandringspolitikken var grunnen til desse historisk låge tala for asylsøknadar til Noreg. Han peikar på andre forhold som strengare kontroll ved EUs yttergrenser, stenging av Balkan-ruta og EUs avtale med Tyrkia som har stogga båttransport frå Tyrkia til Hellas (Ordemann, 2017, Østby, 2016: 5).

⁹ Dette gjeld både internflukt og flukt i andre land.

I eit intervju med NTB i 2018 forklara UDI-direktør Frode Forfang nedgangen i tal asylsøknadar som eit teikn på at Noreg og skandinaviske land vert oppfatta som mindre attraktive enn andre. Han la til at kvar asylsøkjjarar reiser vert påverka av "en kombinasjon av at land oppfattes som attraktive og fysiske handlinger" (Bjerve, 2018). Vidare fortalde han at kollegaer i Europa ikkje har reagert negativt på at talet asylsøkjjarar til Noreg har blitt kraftig redusert. UDI-direktøren hevda at det er snarare tvert imot: "Norge har fått mye 'kred' for å ha stilt opp på relokaliseringsprogrammet uten å være forpliktet til det". Han la til at Noreg "tar også flere kvoteflyktninger, relativt sett, enn mange andre europeiske land" (Bjerve, 2018). I følge NTB er fleire sør-europeiske land under hardt press grunna mange flykntingtilkomstar. Om Noreg vil ta i mot fleire FN-flykntingar og asylsøkjjarar frå andre europeiske land er i følge UDI-direktøren eit politisk spørsmål (Bjerve, 2018).

Årstal	Totalt tal asylsøknadar til Noreg	Flykntingar Vedtak om beskyttelse i Noreg	Totalt tal flykntingar og internt fordrevne på verdsbasis i mill
2007	6.528	n.a.	38,4
2008	14.431	9.700	42
2009	17.226	6.056	43,3
2010	10.064	6.831	43,7
2011	9.053	6.105	42,5
2012	9.785	7.177	45,2
2013	11.983	7.903	51,2
2014	11.480	7.537	59,5
2015	31.150	9.696	65,3
2016	3.460	16.041	65,6
2017	3.560	7.489	n.a.

Tabell 1: Asylsøknadar og flykntingar i 2007-2017¹⁰.

I april 2018 er det 724.987 innvandrara i Noreg. Dette er 26.437 fleire enn året før. Arbeidsløysa blant innvandrara er på 11,2 prosent. Til samanlikning er arbeidsløysa 4,2 prosent generelt i befolkninga. Tal flykntingar og familietilknytt til flykntingar busett i Noreg

¹⁰ Informasjon henta frå UDIs nettsider (UDI, 2007-2014, 2015, 2016a, 2017a).

er på 217.241 personar. Dette er ei auka på 17.848 flyktningar i Noreg i forhold til 2016. Av deltakarane i introduksjonsprogrammet i 2017 vart 61 prosent sysselsett og/eller byrja i utdanning innan eitt år etter at introduksjonsprogrammet var ferdig. Dette er ei auka på 3 prosent samanlikna med 2016 (Ordemann, 2017).

2.2 Integrering i Noreg

Integreringsomgrepet er vagt og integrering føregår på mange ulike samfunnsnivå. Integrering kan omhandla inkludering av til dømes eldre eller funksjonshemma i samfunnet, men i følgje Brochmann (2017) vert integrasjon i daglegtalet nytta for å forklara korleis innvandrarak skal verta inkluderte i majoritetssamfunnet. Dette er også slik omgrepet vert nytta i denne oppgåva.

Innvandringa til Noreg auka som nemnd på 1970-talet, og dette førte til eit kulturelt mangfald i landet. I følgje Brochmann (2017) var det slik forståinga av integreringspolitikk overfor innvandrarak oppstod. Målet med ein statleg integreringspolitikk er at myndigheitene skal leggja til rette for eit fleirkulturelt samfunn. Myndigheitene skal ha ein integreringspolitikk som skapar toleranse for dei ulike kulturane i samfunnet. Samstundes må nye kulturar innretta seg etter majoritetskulturens lovar og reglar. Dette krev at det finst offentlege institusjonar som syt for at rettane til minoritetane vert overheldt, samt at menneske som kjem frå andre land innrettar seg etter norske lovar og reglar. På denne måten vil det vera viktig at både innvandrarak og nordmenn innrettar og tilpassar seg kvarandre for ein vellukka integrasjonspolitik. I følgje Brochmann (2017) er dette eit vanskeleg spenningsforhold mellom "retten til å være lik – og retten til å være forskjellig".

Verbet "å integrere" tyder "å gjøre fullstendig, å fullføre eller å gjenopprette en tidligere (fullkommen) tilstand". I sosiologien vert integrasjon nytta på to måtar. Som ein prosess for å forklara at integrasjon krev at deltakarane både "blir gjort og gjør seg selv til deler av helheten", og som ein samfunnsmessig tilstand der "deltakerne går inn i et sluttet hele".

Sosiologisk teori nyttar integrasjon for å forklara korleis ulike delar eller element i eit sosialt system inngår i ein heilskap. Dette *sosiale systemet* er ein eining som er relativt stabil og som har klare avgrensingar mot omverda. Døme på dette er ei sosial gruppe, ein organisasjon eller nasjonalstat. Det er dei menneskelege aktørane og deira samhandlingar som er avgjerande for

integrasjon i det sosiale systemet. Individ som vert marginaliserte eller ekskluderte, og samfunn i oppløysing eller *anomi*, er det motsette av integrering. Individ som vert ekskluderte vil få ei manglande tilhøyrse i samfunnet, og vil ha svak deltaking og lite innflytelse i samfunnet. Fullstendig mangel på integrering trugar med andre ord samfunnets heilskap (Brochmann, 2017).

Før integrasjonspolitikken vart nytta av myndigheitene hadde Noreg ein aktiv assimileringsspolitikk for å *fornorska* samane. Dette er ein prosess som fører til at individ over tid *veks* inn i majoritetskulturen på kostnad av sin eigen kulturarv. Målet er at minoritetar skal bli så lik majoriteten at ein ikkje lenger kan skilja mellom ein minoritet- og ein majoritetskultur. Utifrå ein assimileringsspolitikk skal innvandrarar forlata sin eigen kulturelle bakgrunn og bli "tatt opp i storsamfunnet på storsamfunnets premisser". Dette er ein einvegsprosess, og dermed det motsette av integreringsspolitikk som ønskjer at begge partar skal tilpassast kvarandre. Assimileringsspolitikk som aktiv strategi frå myndigheitene vert derfor sett på som ein autoritær politisk strategi.

Dei norske myndigheitene nytta assimileringsspolitikk for å *fornorska* samane i nesten hundre år, frå 1850-1945. Først etter andre verdskrig vart det slutt på denne assimileringsspolitikken (Gaski, 2017). I følgje konservator Aarseth (2006: 7) var dette ei følgje av at andre verdskrig hadde ført til ei endring i synet på samane sine rettar. Aarseth (2006: 7) meina at denne endringa i synet på samane sine rettar var grunna "de erfaringer og tanker om menneskeverd og små nasjoners rett som kom i brennpunktet under og etter krigen". Andre verdskrig var ei påminning om at minoritetars menneskeverd og kulturelle mangfald er minst like viktig som majoritetssamfunnets (Andresen, 2016: 407). I dag er det brei politisk og samfunnsmessig oppfatning om at assimilering ikkje er den rette politiske framgangsmåten, og at andre kulturar tvert i mot rikjer det norske samfunnet.

Eit omgrep som har vokse fram som følgje av den auka innvandringa er *bærekraftig innvandring*. Omgrepet omhandlar at innvandring ikkje skal gå utover velferdsstatens gode, at høg innvandring kan føra til konsekvensar for velferdsstaten og dermed også integreringa av dei som har kome til landet. I kriseåret 2015 den 18. desember oppnemnde Solberg-regjeringa eit utval for å greia ut om langsiktige konsekvensar av høg innvandring (også kalla Brochmann-utvalet). Brochmann-utvalet leverte sin innstilling (NOU 2017:2) i 2017.

NOU 2017: 2 *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring* fokuserte særleg på flyktningsinnvandring, og konkluderte med at norske arbeidsmarknads- og velferdsinstitusjonar var "gode rammer for integrasjon av flyktningar". Samstundes påpeika NOU 2017: 2 "sårbarheten ved den norske modellen stilt overfor internasjonal migrasjon" (NOU 2017:2: 13). Desse sårbarheitene vart forklara med at velferdsstaten er avhengig av både høg sysselsetting og jamn lønsfordeling. Brochmann-utvalet påpeika at menneske med låge kvalifikasjonar i større grad fell utanfor arbeidslivet. Ettersom internasjonale flyktningsinnvandrarar får opphald uavhengig av kvalifikasjonar er det ein fare for at mange av desse vert ståande utanfor arbeidslivet. I følge NOU 2017: 2 har dette økonomiske konsekvensar for velferdsstaten. I tillegg hevda NOU 2017:2 at dette vil gå på kostnad av integreringsprosessen fordi arbeidsplassen er ein viktig arena for integrering; "Dette er både en konsekvens av den norske samfunnsmodellens innretning og en utfordring for videreføringen av modellen, særlig hvis andelen med lave kvalifikasjoner øker" (NOU 2017:2: 24).

Konsekvensar ved innvandring har også blitt utreda tidlegare. Stoltenbergs andre regjering oppnemnde eit utval 6. mai 2009 for å greia ut om *Velferd og migrasjon – den norske modellens framtid*. Sosiologen Grethe Brochmann leia også dette utvalet og denne utredninga fokuserte på arbeidsinnvandringas konsekvensar for velferdsstaten (NOU 2011:7). Likevel påpeika også denne utgreiinga at internasjonale flyktningar kunne føra til ei auke av lågt kvalifiserte menneske utanfor arbeidslivet (NOU 2017:2: 19, 24). NOU 2017: 2 hevda at "De sårbarhetene ved den norske modellen som utredningen [NOU 2011: 7] avdekket har ikke blitt dempet siden 2011, snarere tvert i mot" (NOU 2017:2: 24).

Integrasjonspolitikkk handlar med andre ord om at eit fleirkulturelt samfunn er positivt for alle partar, og at det er mogleg å ha ein fredeleg sameksistens mellom menneske frå ulike kulturar i eit samfunn. Auka innvandring frå land utanfor Europa dei siste åra har likevel ført til større utfordringar i integrasjonsarbeidet. Den kulturelle forskjellen mellom Noreg og ikkje-europeiske land er større enn mellom europeiske land, med ulike oppfatningar og forståingar for korleis eit samfunn skal fungera (Brochmann, 2017). Brochmann-utvalet påpeika at det er "risiko for at økende økonomisk ulikhet kan spille sammen med kulturelle forskjeller og svekke grunnlaget for samhørighet, tillit og samfunnsmodellens legitimitet" viss integreringa av innvandrarar ikkje lukkast (NOU 2017:2: 11).

2.3 Innvandrings- og integreringsforvaltninga

Dei første direktorata vaks fram på 1840-talet for å styrka fagkunnskapen i den norske forvaltninga. Den norske forvaltninga i dag kan bli sett på som ein kombinasjon av det danske og svenske forvaltningssystemet. Christensen et al. skildra framveksten av denne utforminga med to bølger av sjølvstendige direktorat i 1840-åra og 1870-åra (2014: 31). Forvaltninga i Noreg i dag er bygd på direktoratdoktrinen frå 1955 som etablerte frittstående forvaltingsløysingar. Desse frittstående forvaltingsløysingane er fagleg autonome direktorat som er underlagt statsrådsposten i eit departement (Christensen et al., 2014: 31, 40, 42, Grønlie, 2009: 151, 158). I følgje Grønlie (2009: 151) var det også ei stor auke i tal tilsette i direktorata i etterkrigstida som følgje av dette.

Målet med etableringa av direktorata var å avlasta arbeidsmengda i departementa ved at oppgåver av rutinemessig karakter og saksfelt som ikkje trong politiske avgjerder vart overført til direktorata. Dette var også for å skjerma politikkområder frå unødvendig politisering, og dermed leggja til rette for at kunnskapsoppbygginga vart meir langsiktig og uavhengig av regjeringsskifter (Christensen et al., 2014: 42, Grønlie, 2009: 158). Fagets viktigheit i offentlege avgjerder og verksemder er blant anna sterkt poengtert i Meld. St. 3 (2003-2004). I denne stortingsmeldinga vart det argumentert for å auka tal uavhengige tilsyn (Christensen et al., 2015: 115, Meld. St. 3, 2003-2004). I dag er departementa i større grad politiske sekretariat for statsråden, medan direktorata vert karakterisert som fagleg rådgjeving (2014: 41-42). Læg Reid & Rolland (2017: 117) påpeika også at denne politiseringa av departementa har utydeleggjort skiljet mellom fagpolitisk og partipolitisk rådgjeving i departementa.

Innvandrings- og integreringsfeltet består av to departementsavdelingar som har hatt skiftande departementstilhøyrse, innvandringsavdelinga (INN) og integreringsavdelinga (INA). Departementsavdelingane har etatsstyring for sine underliggjande direktorat, og såleis representerer avdelingane den politiske styringa medan direktorata er fagleg styrte.

Innvandringsavdelinga har det overordna ansvaret for å samordna og gjennomføra statens flyktning- og innvandringspolitikk, samt etatsstyring for Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) (JD). Ansvaret for utlendingslovgjevnaden og tilhøyrande forskriftsverk ligg hjå INN. Avdelinga arbeider også med å ta vare på Noregs interesser knytt til beskyttelse og migrasjon utanfor Noregs landegrensar. Dette omhandlar Schengen-

samarbeidet og ei rekkje internasjonale organisasjonar som til dømes *FNs høgkommissær for Flyktningar (UNHCR)* og *International Organisation for Migration (IOM)* (JD, 2017d).

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal gjennomføra flyktning- og innvandringspolitikken som er underlagt Justis- og beredskapsdepartementets (JD) ansvarsområde (JD, 2017h). UDIs arbeidsoppgåver omhandlar handsaming av søknadar frå utlendingar som vil besøka eller bu i Noreg, drifting av asylmottak og handtering av utvisningssaker (UDI, 2017c). I følgje regjeringa er UDIs mål at sakshandsaminga skal skje raskt og riktig. I tillegg skal direktoratet ha eit "omfattende engasjement for mange av de enkeltmenneskene som av ulike grunner kommer til Norge" (JD, 2017h). UDI er i følgje regjeringas nettsider opptekne av at søkjarane som får opphald vert integrerte best mogleg. UDI arbeider kontinuerleg med tilrettelegging av mottak, arbeidsplassar og samfunnet, og i dette arbeidet samarbeider dei med kommunar og offentlege instansar (JD, 2017h, NSD, 2017f).

Utlendingsnemnda (UNE) handsamar klagar på UDIs vedtak basert på reglane i utlendingslova og utlendingsforskrifta. Dette tyder at alle saker som vert handsama i UNE har først vore innom UDI (UNE, 2017a). I følgje Christensen, Ramslien & Læg Reid (2006: 68) vart UNE oppretta for å unngå at sitjande statsråd skulle ha for mykje makt i enkeltsaker, og for at rettstryggleiken til innvandrarakar skulle ivaretas i eit domstolsliknande organ. I tillegg skulle UNE vera eit hjelpemiddel for å unngå opphoping av sakshandsaming i JD. Ingen, verken Stortinget, regjeringa eller overordna departement har lov til å instruera UNE om lovtolking, skjønnsutøving eller i avgjerder om enkeltsakar. Grunnen til dette er at UNE er eit frittstående domstolsliknande forvaltingsorgan. Dette tyder at ei endring i UNE sin praksis krev at fleirtalet på Stortinget vedtek endring i utlendingslova (JD, 2017d, UNE, 2017a).

Integreringsavdelinga har administrativ og fagleg styringsansvar overfor IMDi. Integreringsavdelingas ansvarsområde er utvikling og samordning av politikk, samt tiltak som angår integrering. INA skal også syta for at fagmyndigheitene på ulike forvaltningsområder i andre departement vernar om integreringsperspektivet. Døme på slike forvaltningsområder kan vera helse, utdanning og sysselsetjing. Avdelinga har også eit særskild ansvar for busetjing av flyktningar, introduksjonslova¹¹, introduksjonsprogrammet¹² og kvalifiseringsarbeidet

¹¹ Omhandlar opplæring av innvandrarakar i norsk og samfunnsvitskap (JD, 2017e).

¹² For vaksne innvandrarakar som nyleg har kome til Noreg (JD, 2017e).

Jobbsjansen¹³. Statsborgarlova og tilrettelegging for tolking til og frå talespråk i offentleg sektor er også INAs ansvar. Samstundes legg INA til rette for at friviljuge organisasjonar og sivilsamfunn kan ta del i integreringsarbeidet. Ansvar for den faglege styringa av Kompetanse Noregs pedagogiske arbeid med opplæring i norsk og samfunnsvitskap ligg også hjå INA. Avdelinga har også ansvaret for handsaminga av statsborgarsaker etter statsborgarlova i UDI (JD, 2017e, NSD, 2017e).

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) er gjennomføringsorganet for regjeringas integreringspolitikk. IMDi arbeider med å finna dei beste faglege løysingane for betre integrering (IMDi, 2017c, JD). IMDi vart oppretta for å vera eit kompetansesenter for integrering og mangfald i samfunnet. IMDi har tett samarbeid og samhandling med innvandrorganisasjonar/-grupper, kommunar, statlege etatar, samt den private sektoren. IMDi gir råd til den politiske leiinga, og gjennomfører politikk som har blitt vedteke av regjeringa (NSD, 2017d).

Under Solberg-regjeringa har innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga variert mellom å vera i same departement og i åtskilte departement. Då Solberg danna regjering i 2013 var desse i åtskilte departement. Innvandringsavdelinga var ein del av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og har ikkje skifta departementstilhøyrse sidan. Innvandringsavdelinga avgjer som skildra ovanfor kven som får opphald i Noreg og har dermed også eit ansvar for at menneske som ikkje har rett på opphald heller ikkje får det. Det kan vera fleire grunnar til at innvandrarakar ikkje har rett på opphald. Døme på dette er asylsøkjjarar utan eit reelt behov for beskyttelse og menneske som utgjer ein trussel for det norske samfunnet. Dette har samband med JDs ansvarsområde som er å trygga landet frå ulike former for truslar. JDs fokus ligg såleis på rettsvesenet, kriminalomsorgen, politi- og påtalemyndigheitene, redningstenesta, samfunnstryggleiken, utlendingsmyndigheiter og polarområda (Regjeringa, 2017b).

I motsetnad til innvandringsavdelinga har integreringsavdelinga blitt flytta mellom ulike departement under Solbergs regjering. Då Solberg danna regjering i 2013, var integreringsavdelinga plassert i familiedepartementet Barne-, likestillings- og

¹³ Eit kvalifiseringsarbeid som legg til rette for at heimeverande innvandrarkvinner kan få tiltak som gjer at dei kvalifiserer til arbeid eller utdanning. Deltakarar i introduksjonsprogrammet kan også få eit ekstra år i programmet, og tilbod om meir grunnskuleutdanning kan verta tilbydd til innvandrarrungdom (IMDi, 2017b).

inkluderingsdepartementet (BLD). I tillegg til integrering hadde BLD ansvar for oppvekst- og levekårspolitikk for barn og unge, familie- og samlivspolitik, likestillingspolitikk, ikkje-diskrimineringspolitikk og forbrukarpolitikk (Regjeringa, 2017a). Omorganiseringa i slutten av 2015 plasserte integreringsavdelinga i JD. Innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga vart dermed samla i eit tryggleiksdepartement. Med Venstres inngang i regjeringa i 2018 vart integreringsavdelinga igjen skilt frå innvandringsavdelinga, og flytta til Kunnskapsdepartementet (KD). KDs andre ansvarsområde omhandlar alle former for barnehagar, utdanningar og forskning (Regjeringa, 2018c). Det er desse omorganiseringane som skal verta analyserte seinare.

2.4 Oppsummering

Innvandringa til Noreg auka frå 1970-talet. I dag utgjer arbeidsinnvandring den nest største gruppa av innvandrarak, medan familiesameine er den største. Innvandring som følgje av flukt har hatt sterk vekst dei siste åra. Flyktningskrisa i 2015 skil seg særleg ut, men også 2008 og 2009 opplevde eit auka tal asylsøknadar. Arbeidsinnvandring og ekteskap er dei viktigaste årsakene til familiesameine.

Integreringspolitikk er ein tovegsprosess der minoritetane og majoriteten i eit samfunn skal tilpassa seg kvarandre. I motsetnad er assimileringpolitikk ein einvegsprosess som gjer at minoritetane i eit samfunn må forkasta eigen kultur for å bli tekne opp i storsamfunnet. Både Stoltenbergs andre regjering og Solberg-regjeringa oppnemnde Brochmann-utvalet for å undersøka langsiktige konsekvensar ved høg innvandring til Noreg. Begge utredningane fann at flyktningsinnvandrarak i større grad fell utanfor arbeidslivet fordi desse får opphald i Noreg uavhengig av kvalifikasjonar. Derfor er det vanskelegare å integrera flyktningsinnvandrarak.

Direktorata i innvandrings- og integreringsfeltet (UDI, UNE og IMDi) er fagleg styrte organ som er underlagt avdelingar i det politisk styrte departementet. Desse avdelingane har hatt ulike departementstilhøyrslar under Solberg-regjeringa. Innvandringsavdelinga regulerer tilkomsten av utlendingar til landet gjennom UDI, medan UNE syter for ivaretaking av innvandrarakes rettstryggleik. Innvandringsavdelinga syter for at menneske som ikkje har rett på opphald, eller som vil utgjera ein trussel for landet, ikkje får tilgang. Integreringsavdelinga nyttar IMDi i arbeidet med korleis ein skal integrera innvandrarakane.

3. TEORETISK RAMMEVERK

Innvandrings- og integreringsfeltet er i følge Christensen, Læg Reid & Ramslien¹⁴ (2006: 11) "et svært komplekst og ømfintlig politisk og administrativt område". I følge Midtbøen (2017: 134) vart innvandring som politikkområde først interessant etter lokalvalet i 1987. Framstegspartiet gjorde då braksuksess og fekk 12 prosent av stemmene, og valet var kalla *det første innvandringsvalet*. Bjørklund (1988) karakteriserte valet som "et protestvalg med en sving mot høyre". I følge Midtbøen (2017: 135) var det ingen tvil om at FrPs framandfiendtlige haldningar hadde stor påverknadskraft for at innvandringsspørsmåla vart satt på den politiske dagsordenen. I dette kapittelet vil eg presentera det teoretiske rammeverket for å drøfta og analysa endringar i det politisk-administrative innvandrings- og integreringsfeltet ved eit regjeringsskifte.

3.1 Forvaltingsendringar

Endringar i den norske forvaltninga er i dag eit vanleg fenomen. Det er regjeringa, og ikkje Stortinget, som er pådrivaren og avgjerdstakaren for endringar i forvaltingsstrukturen. I følge Læg Reid & Rolland (2017: 125) er endringar i forvaltninga enda tydelegare viss regjeringa går gjennom eit ideologisk skifte. I tillegg fann dei at borgarlege regjeringar gjer større endringar i forvaltingsstrukturen ved regimeskifte enn regjeringar med Arbeidarpartiet (Ap). Endringar i forvaltingsstrukturen vil også *alltid* vera ei politisk handling fordi organisering ikkje er "nøytral teknikk eller logistikk" (Læg Reid & Rolland, 2017: 116). Læg Reid & Rolland (2017: 118) påpeikar også at endringane vil normalt skje like etter regjeringsskifte, fordi den komande regjeringa har ein plan for korleis deira politikk skal verta sett i verk. For å unngå svak politisk styring er det i følge Læg Reid & Rolland (2017: 116) naudsynt at forvaltingsapparatet fungerer slik at det tener den sittande regjeringa. Det er med andre ord viktig for departementet at forvaltninga er organisert slik at det aktuelle politikkområdet vert handtert på ein systematisk og rutinemessig måte. Såleis vil regjeringas politiske standpunkt verta tydeleggjort.

Utforminga av forvaltingsstrukturen avhenger av kva politiske standpunkt regjeringa og regjeringspartia har, samt korleis regjeringa ønskjer å løysa desse. Læg Reid & Rolland (2017:

¹⁴ Christensen et al. (2006) skildrar forvaltninga og politikken for innvandring og integrering som *utlendingsfeltet*, medan eg nyttar omgrepet *innvandrings- og integreringsfeltet*.

119) påpeikar derfor at endringar i den offentlege forvaltinga er eit naudsynt verktøy for at regjeringspartia skal få prioritera og setja i verk sin politikk. Om departement og underliggjande avdelingar vert omorganiserte, flytta, splitta, slått saman eller gitt nye namn er det altså ei følgje av kva politisk strategi regjeringa har. Lægreid & Rolland (2017: 133) karakteriserer endringar i form av nyopprettingar og fullstendige nedleggingar som radikale endringar. Likevel påpeikar dei at også flytting av avdelingar mellom etablerte departement kan bli vurdert som radikalt. Flyttinga av integreringsavdelinga frå BLD til JD vart eksplisitt nemnd som ei slik radikal endring. Uavhengig av forvaltingsendringar har det politisk-administrative systemet i Noreg, i følgje Lægreid & Rolland (2017: 116), alltid vore prega av "gjensidige tillitsrelasjonar mellom politiske og administrative organ og ein politisk vedtaksstil prega av politisk samhandling, konsultasjon og involvering frå berørte partar".

I følgje Lægreid & Rolland (2017: 119) omorganiserer koalisjonsregjeringar hyppigare enn eittpartiregjeringar. Lægreid & Rolland syner til fleire studiar (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers et al., 2016) som forklarar at dette er ei følgje av at koalisjonsregjeringar må balansera ulike politiske ideologiar. Omorganiseringar i forvaltingsstrukturen gjer det enklare for regjeringspartia å samarbeida. Såleis kan regjeringspartia få kontroll over sine merkesaker, samt unngå å måtta ofra eigne politiske standpunkt. Samstundes vert samarbeidet med dei andre regjeringspartia ivareteke. Lægreid & Rolland (2017: 16) påpeikar derfor at endringar i forvaltinga vil vera prega av Simons (1957) *avgrensa rasjonalitet* og Schattschneiders (1960) organisering som *mobilisering av bias*. Dette tyder at endringar i forvaltingsstrukturen ikkje nødvendigvis byggjer på fagleg kunnskap om den beste måten å organisera forvaltinga på. I staden skjer endringar i forvaltingsstrukturen på grunn av eit eller fleire av regjeringspartia sine ideologiske standpunkt i det aktuelle politikkområdet.

Større regimeendringar vil i følgje Jacobsen (1978) opna opp for at det vert gjort endringar i forvaltingsstrukturen. Med større regimeendringar meinast store politiske og ideologiske utskiftingar i regjeringa. Jacobsen (1978) syner til to slike regimeendringar i den norske forvaltinga, Johan Sverdrups (V) regjering i 1884 og Gro Harlem Brundtlands (Ap) andre regjering i 1986. Sverdrup vert kalla *parlamentarismens far* og kjempa for mest mogleg sjølvstende frå Sverige¹⁵. Venstre danna regjering med Høgre etter at regjeringa Selmer vart

¹⁵ Sverdrup ville at all makt skulle samlast i Stortinget, og dermed at regjeringa skulle vera under parlamentarisk kontroll (Mardal, 2018).

dømt for riksretten i 1884 og Aprilministeriet fekk tvungen avskjed. Brundtland danna Apmindretalsregjering i 1986, då regjeringa Willoch vart felt¹⁶.

Det at det vert opna opp rom for organisasjonsendringar kalla Kingdon (1995) for "windows of opportunity". Organisasjonsendringar vert legitimerte gjennom slike kriser, men likevel påpeika Kingdon (1995) at det varierer kor lenge desse "vindauga" vil vera opne for større organisasjonsendringar. I lys av denne teorien kan kriser og regjeringskoalisjonar bli vurdert som ei moglegheit for FrP å gripa sin sjanse for å få større påverknadskraft i innvandrings- og integreringsfeltet. Omorganiseringa i januar 2018 kan også bli sett på som at Venstre greip sitt "window of opportunity" for å fjerna integreringsavdelinga frå FrPs kontroll i regjeringsforhandlingane (Kingdon, 1995).

I følge Jacobsen (1994) er direktorata til for at den offentlege forvaltninga skal balansera forholdet mellom fag og politikk. I den offentlege forvaltninga kjenneteiknast departementa som politiske aktørar, medan direktorata består av tenestemenn som er tilsette for deira faglege kvalifikasjonar. Departementa utnemner direktørane til sine underliggjande direktorat. Direktoratets faglege autonomi syter for at politikarar må støtta seg på denne ekspertisa for å få detaljert og inngåande kunnskap om politikkområda. Jacobsen (1978) skildrar samspelet mellom departementa og direktorata som eit konstant spenningsforhold. Departementa vil involvera seg meir i direktorata når eit politikkområde er i ein særleg aktuell posisjon. Dette handlar om regjeringspartia sitt ønskje om å inkludera seg meir i politikkområder som dei har eit klart standpunkt i. I tillegg vil dette føra til at regjeringspartia syner ei handlekraft og ansvarlegging av sine merkesaker til veljarane sine. I periodar der eit politikkområde er mindre *brennheitt* vil den politiske leiinga i departementa trekkja seg ut av direktorata. Politikkområder som ikkje er særleg viktige i samfunnsdebatten vil dermed krevja eit mindre politisk ansvar i enkeltsaker. Jacobsen (1978) karakteriserer dette som politikkens kontraksjon og detraksjon av direktorata.

I sitt arbeid for å forklara departementas kontraksjon og detraksjon av direktorata i politikkområde som er særleg brennbare syner Jacobsen til Eastons (1957) modell om det politiske systemet. Easton (1957: 383) undersøkte korleis avgjerder som er autoritære og

¹⁶ Regjeringa Willoch meinte det var naudsynt å auka bensinprisane for å skapa økonomisk balanse, og stilte så kabinettsspørsmål på forslaget dette forslaget. Fleirtalet i Stortinget var imot, og derfor tok Arbeidarpartiet over med Brundtland som statsminister (Aftenposten, 2001).

bindande for heile samfunnet vert utforma og sett i verk i eit samfunn. Prosessen vert skildra som omfattande og inkluderer meir enn berre myndigheitene og byråkratiet. Andre politiske parti, pressgrupper og ulike institusjonar spelar også ei viktig rolle i den politiske prosessen.

I følgje Easton (1957: 385) er det avgjerande å forstå at det politiske systemet ikkje fungerer i eit vakuum. Det fungerer tvert imot i eit samspel mellom ulike samfunnselement. Alle avgjerder som er av viktigheit for samfunnet vil vera ein del av det politiske systemet. Dette systemet treng inputs frå omgjevnadane sine for å fungera. Det politiske systemet må også prestera tilfredsstillande for omgjevnadane sine for å få legitimitet¹⁷. Dette kallar Easton (1957: 385-386) for outputs; "Without inputs the system can do no work; without outputs we cannot identify the work done by the system" (Easton, 1957: 385).

Det politiske systemet er under konstant press frå omgjevnadane sine og må alltid tilpassa seg endringar i samfunnet for å overleva. Dette tyder at myndigheiter som ikkje har støtte i omgjevnadane for sine avgjerder ikkje vil klara å oppretthalda systemet over lang tid. I tillegg finst det krav som ikkje kjem frå omgjevnadane, men frå eit internt press inne i det politiske systemet. Easton (1957: 388-389) karakteriserer dette som "withinputs". Eit slikt press kan til dømes skje under regjeringsforhandlingar, der parti som er i posisjon til å stilla samarbeidsultimatum kan gjera nettopp dette. Jacobsen (1978) nyttar Eastons (1957) teori for å forklara at departementa vil gjera ein kontraksjon av direktorata i politikkområde som er særleg viktige i omgjevnadane. Kontraksjonen av direktorata syner politisk handlekraft og ansvarlegging, og at politikarane følgjer opp krava frå omgjevnadane. Easton (1957: 388-389) påpeikar at det politiske systemet ikkje treng fullstendig støtte i omgjevnadane. Dermed vil departementas kontraksjon av direktorata kunna finna nok støtte blant til dømes partiets veljarmasse.

Det norske forvaltningssystemet er bygd på Webers byråkratiteori. Knut Dahl Jacobsens teori byggjer òg på denne byråkratiteorien, som omhandlar at arbeidsdeling og spesialisering er underordna eit hierarki av sjefar. Weber (i Østerud, 2007: 32) skildrar den lojale og plikttoppfyllande funksjonæren som "bare et enkelt, spesialisert ledd i en hvileløst arbeidende

¹⁷ Heywood (2004: 141) definerer legitimitet som 'rightfulness'. Legitimitet er kvaliteten som gjer at makt kan bli autoritet. Autoritet definerast som ei form for makt, og gjennom autoritet kan ein person påverka oppførselen til ein anna person (Heywood, 2004: 129-130). Autoritet og legitimitet er heilt grunnleggjande i byråkratiet i eit demokrati (Heywood, 2004: 135).

mekanisme, som foreskriver en marsjrute som i alt vesentlig er fastlagt". I teorien kan både diktatorar og demokratiske regjeringar styra byråkratiet. Eit viktig poeng er lell at grunna byråkratiets eigenrådige karakter kan det vera vanskeleg å kontrollera byråkratiet (Østerud, 2007: 32). Det teoretiske rammeverket til dette forskingsopplegget er dermed innanfor ein weberiansk samanheng.

Med utgangspunkt i desse teoriane og studiane ønskjer eg å gjera ei empirisk studie av innvandrings- og integreringsfeltet under Solberg-regjeringa. Solberg-regjeringa er det einaste partiet i norsk historie som har danna regjering med eit ytterparti på høgresida. Skildringar av dette partiet som høgrepopulistisk, og med eit særleg fokus på innvandrings- og integreringsfeltet, gjer det interessant å studera forholdet mellom fag og politikk i dette feltet. Forskingsopplegget undersøker om det er nokre endringar i innvandrings- og integreringsfeltet som syner ei endring i forholdet mellom fag og politikk under Solberg-regjeringa.

3.2 Politisk styring

Kjernen av vestlege statssystem er at representantar vert folkevald av landets innbyggjarar gjennom demokratiet (Egeberg, 1994: 369). Desse folkevalde representantane eller politikarane får dermed mandat til å hierarkisk styra landet gjennom eit administrativt apparat, byråkratiet, som allereie eksisterer. Sidan politikarane skal representera folket tyder dette at dei skal representera folkets vilje. I tillegg skal politikarane også arbeida for å både foredra og påverka folkeopinionen. På denne måten vil saker som er av viktigheit for samfunnet og våre etterkomarar også verta prioriterte. Politikarane er med på å forma innbyggjaranes haldningar til ulike politikkområder, og dei har eit ansvar for å bidra i aktiv verdiskaping av samfunnet (Christensen et al., 2015: 48, 114). Miljøverntiltak som avfallssortering, mindre matsvinn og el-bilar er døme på slike haldningsendringar som har fått auka merksemd grunna eit større fokus i det offentlege rom.

I følgje Christensen et al. (2015: 114) handlar politisk styring altså om ein kombinasjon eller balanse av å representera folket og følgja folkeopinionen samstundes som dei folkevalde representantane sjølvstendig skal vurderer aktuelle saker. I følgje Christensen et al. (2015: 114) krev denne sjølvstendige vurderingsevna at politikarane er handlekraftige og at dei sit med den øvste styringa i landet. Viss representantane vert nikkedokker for særreigne interesser vil dette

gå på kostnad av demokratiets funksjon. Dette kan handla om at mektige organisasjonar har stor innflytelse i politikken, at politiske avgjerder vert omgjorte i implementeringsfasen eller at fagleg autonomi styrer politikken i den grad at ein får ein teknokratisk stat framfor eit demokrati (Christensen et al., 2015: 114, Weingart, 1999: 154).

Regjeringspartia vil, i følgje Læg Reid & Rolland (2017: 124-125) og fleire studiar av koalisjonsregjeringar (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers et al., 2016), styra basert på eigen politisk strategi. Ulike politiske parti har ulike agendaer og ideologiar. Regjeringspartiet som får kontroll over eit politikkområde, t.d. innvandring og integrering, vil arbeida for partiets politiske standpunkt i dette feltet. Likevel er det alltid mogleg for eit parti å endra mål, som kan vera basert på ny kunnskap eller grunna nye koalisjonar. Weingart (1999: 151) påpeikar at i statsvitenskapslitteraturen går spørsmålet om *kvifor* politikarar vel å endra strategi igjen. Er det alltid på bakgrunn av ny kunnskap om samfunnsmessige utfordringar eller vert denne kunnskapen nytta fordi han gir politikarane legitimitet i samfunnet?

Jacobsen (1994: 172) skildrar statsrådsrolla som ei særleg sentral og tvitydig rolle i den politiske styringa. Statsråden skal på ei og same tid representera eige parti, ivareta rettsideala og sikra faglege korrekte løysingar i politikkområdet. Sjølv om statsråden er den øvste leiaren i sitt departement må han framleis ta imot kritikk frå sine undersåttar. Jacobsen (1994) skildrar statsrådsrolla som tredimensjonal og at statsrådets hovudansvar er å gjennomføra politikken til regjeringa. Likevel påpeikar Jacobsen at statsråden først og fremst er ein politikar for sitt politiske parti.

På bakgrunn av dette er det i følgje Jacobsen (1994: 172) særleg viktig at den faglege administrasjonen i departementet ytrar si usemje i handteringa av eit politikkområde. For å unngå at "systemet faller ut av balanse" er det avgjerande at statsråden anerkjenner si rolle som tvitydig. I tilfelle der statsråden ikkje klarar å balansera denne tredimensjonale rolla, har dette ofte ført til open konflikt mellom statsråden og fagstyret. Slike konflikhtar mellom statsråden og direktorata har tidlegare ført til at statsråden har blitt byta ut (Jacobsen, 1994: 172).

3.3 Fagleg autonomi

Fagleg autonomi i direktorata tyder at direktorata skal ha ein viss grad av uavhengigheit. I følgje Jacobsen (1994: 158) skal direktorata vera bygd opp på tre sterke prinsipp; lojalitet, nøytralitet og politisk uavhengigheit. Dei tilsette i direktorata er ikkje politisk tilsette og deira stilling er uavhengig av kva parti som er i regjering. Dette skal skapa stabilitet i forvaltinga og syta for at politikken alltid må retta seg etter politisk nøytral fagkunnskap. Det er dermed ei forventning til tilsette i forvaltinga om at dei til ein viss grad skal vera partinøytrale og handla uavhengig av politiske preferansar.

Vidare forklarar Jacobsen (1994: 155-156) at direktorata skal vera ein reiskap for den sittande regjeringa. Derfor er det forventingar om at dei tilsette i direktorata er *lojale*. Samstundes som dei administrativt tilsette i direktorata skal fylla desse ovannemnde rollene, skal dei også representera eit fag. Dette kan føra til at tenestemannen må *gå i mot* regjeringas politiske forslag. Sjølv om viktigheita av faget er understreka i tenestemannens rolle, må han også innretta seg etter den sittande regjeringas politiske myndigheit. Medan politikken hovudsakleg omhandlar ulike parti sine ideologiar og synspunkt, er direktoratas rolle å søkja etter faktakunnskap for dei aktuelle avgjerdene. Samstundes skal dei tilsette i direktorata vera lojale, underordna seg regjeringa og halda seg partipolitisk nøytral. Jacobsen (1994: 157) stiller derfor spørsmålet om kven kan seiast å *eiga* direktorata, i kva grad *alle* skal kunna behandla direktorata som *sine*, og om den sittande regjeringa har ein sær eigen eigarskap over direktorata.

Jacobsen (1994: 158) skildrar rollene til dei tilsette i direktorata som motstridande, men påpeikar at dei har ein viktig funksjon. Sjølv om direktorata skal innretta seg etter den politiske myndigheita, vert det nemleg forventa at dei klarar å fanga opp og nøytralisera ekstreme og radikale politiske krefter. I følgje Jacobsen (1994: 158) har derfor tenestemennenes motstridige roller ein "klart samfunnsbevarende karakter", fordi dei kan bidra til å

lette politiske endringer på det formelle plan, samtidig som den bidrar til å hemme den reformvirksomheten som de politiske endringene skulle ha resultert i, den letter det fornyende krefters adgang til den politiske ledelse, samtidig som den hemmer disse kreftenes utfoldelse.

3.4 Samspelet mellom politisk styring og fagleg autonomi

Skiljet mellom politikk og fagkunnskap er særleg viktig for den offentlege forvaltingas funksjon. Likevel hevdar Rayner (2003) og Brooks (1975) at dette er eit skilje som syner seg å verta vanskelegare og vanskelegare å få auge på. Dei stiller spørsmålet om kva *fagkunnskap* egentleg er og om denne kunnskapen kan nyttast utan å verta *utnytta* av politisk ideologi. Fagkunnskapen har utan tvil vore viktig i mange store verdsproblem; global oppvarming som følgje av matproduksjon, befolkningsvekst, energi og miljø. Likevel er det eit skilje mellom kunnskap i form av naturvitskap og statsvitskapeleg kunnskap. I følgje Rayner (2003) og Brooks (1975) kan førstnemnde som regel gi to strekar under svaret, medan statsvitskapens funn kjem med ein større feilmargin. Statsvitskapelege funn vert i følgje desse forskarane heller nytta eller *utnytta* for å underbyggja politiske meiningar, og derfor klarar ikkje statsvitskapeleg funn å styrka demokratiet (Brooks, 1975: 257-258, Rayner, 2003: 164).

Brooks (1975) peikar på at sjølv om statsvitskapeleg forskning har ein større feilmargin, har etterspørselen på ekspertkunnskapar i slike *mjukare* policyområde auka dei siste åra. Likevel hevdar Brooks (1975) at denne auka etterspørselen på kunnskap frå ekspertar har ført til ein redusert tillit til forskarane. I følgje Brooks (1975: 258) handlar dette paradokset om at ein større feilmargin opnar opp for politisk usemje. Politikarane kan dermed velja ut og nytta forskning som understøttar deira verdiar og ideologiar, samt referere til forskning som vil gi politikarane auka legitimitet for sine synspunkt. Brooks (1975: 259) hevdar at politikarane har ein tendens til å utnytta forskaranes omdømme som *objektive* og *generelt uinteresserte i politikk*. I følgje Brooks (1975: 259) er dette langt frå den vitskapelege røynda. Det er derfor særleg viktig at forskarane tek ansvar og syter for at deira forskning ikkje vert misbrukt av politikarane.

Renn (1995:149 i Weingart, 1999: 157) forklarar at i vanskelege politiske og vitskapelege spørsmål vil det vera uunngåeleg for eksperten å ikkje ta omsyn til eigne politiske standpunkt. Ei fella som mange ekspertar derfor har ein tendens til å gå i er at dei overdriv eigne vitskapelege funn. Renn forklarar at dette skjer fordi dei sjølve er overtydde om det aktuelle utfallet. På bakgrunn av dette stiller Weingart (1999: 157) spørsmålet om politikarar berre nyttar, eller faktisk utnyttar, forskning for å legitimera partiets politiske ideologi.

I følgje Rayner (2003: 164) gir bruken av fagleg informasjon som grunnlag for politikaranes handlingar ei moglegheit til å skulda på dei fagkyndige viss avgjerdene ikkje gir gode resultat. Såleis fungerer ikkje vitskapen berre som eit legitimeringsmiddel, men også som ein syndebukk. Eit anna negativt aspekt ved altfor stor tilgang på fagleg informasjon er, i følgje Rayner (2003: 164), at veljarane ikkje kjenner seg kompetente til å vurdere om forskinga som politikarane presenterer er *ekte*, altså i kor stor grad dette er objektiv kunnskap. Vidare hevdar Rayner (2003: 164) at det burde vera likegyldig kva politikar som stiller seg bak forskinga viss den *objektive* kunnskapen faktisk står i sentrum for kva avgjerder politikarane tek.

Weingart (1999: 151) peikar på to paradoks for å forklara forholdet mellom politikarane og dei fagkyndige. Det første paradokset handlar om at politikken vert vitskapeleggjort samstundes som vitskapen vert politisert. I likskap med Brooks (1975) og Rayner (2003) hevdar Weingart at sjølv om vitskapleg ekspertise vert nytta meir enn tidlegare, har ikkje dette auka graden av visshet. I staden har det fungert som ein delegitimerande faktor at mindre objektiv kunnskap vert nytta som forskning. Det andre paradokset er at sjølv om den vitskapelege ekspertisa har mista sin autoritet, held politikkkutformarar fram med å vera avhengige av eksisterande rådgejvande ordningar.

I følgje Weingart (1999) syner desse to paradoksa at samhandlinga mellom ekspertane og politikarane fører til ei legitimitetskrise. Politikaren, som har det avgjerande ordet, har eit underskot på rasjonalitet. Eksperten, eller den faglege avgjerdstakaren, manglar legitimitert samtykke blant folket. Eksperten trengst for å syta for at politiske avgjerder er rasjonelle, medan politikarens rolle er naudsynt for å syta for eit offentleg samtykke. Sistnemnde skjer gjennom folkevalde politikarars avgjerder (Rutgers & Mentzel, 1999: 146, Weingart, 1999: 154).

Legitimitetskrise mellom eksperten og politikaren har vore ei uro heilt tilbake til vitskapens framvekst i demokratiet. I sin avskjedstale ytra president Eisenhower ei åtvaring om at USAs offentlege politikk ville "become the captive of a scientific-technological elite" (New York Times, 1961 i Weingart, 1999: 153). C. P. Snow frykta at vitskapens framvekst ville føra til "closed politics", og at dette igjen ville føra til at "all countries are not unlikely to be at the mercy of scientific salesmen" (Snow 1961 i Weingart, 1999: 153). Statsminister Churchill hadde eit særleg tett forhold til forskaren Lindemann, og Snow (1961 i Weingart, 1999: 153) skildra dette forholdet som "more direct power than any scientist in history".

I følgje Weingart (1999) tok Habermas til ordet for å understreka at vitskapen og politikken representerer to store tradisjonar i politisk teori. Max Weber hadde allereie analysert denne auka avhengnaden mellom vitskapen og politikken. Weber kallar denne avhengnaden for *rasjonaliseringa av moderne statar*. Vitskapeleg innblanding i politikken var, i følgje Weber, det andre stadiet av denne rasjonaliseringsprosessen. Likevel var også Weber oppteken av eit klart skilje mellom vitskapens ekspertfunksjonar og politikaren: ein ekspert kunne rasjonalisera kva midlar ein valde, medan politikarens verdi- og målval vart karakteriserte som irrasjonelle (Weingart, 1999: 153).

Fagleg autonomi gir orden og kontinuitet gjennom byråkratiet, medan politisk styring syter for forandring og fornying gjennom politiske maktskifter. I følgje Jacobsen (1994: 159) er det vanskelege å finna ein balanse som tek vare på begge desse omsyna; "mellom rigiditet og fleksibilitet, mellom orden og fornyelse, mellom tregheit og forandring". Jacobsen (1994: 159) skildra dette som *det byråkratiske dilemma*. Upolitisk, nøytral og verdifri karakter vert framheva som ønskjelege eigenskapar hjå offentlege tenestemenn. Den avgjerande faktoren for kven som vert tilsett som tenestemenn skal vera deira faglege og tekniske kvalifikasjonar.

Likevel påpeikar Jacobsen (1994: 159, 163) at ein statsråd vil nytta ei eventuell moglegheit til å utnemna direktørar i sine underliggjande direktorat med dei same politiske standpunkta som regjeringa. Dette skjer trass i at tenestemannen skal handla upartisk. Jacobsen (1994: 159, 163) grunn gav dette i at den offentlege forvaltinga handlar om politikk og politiske *spel*: Ein statsråd vil truleg ikkje gi frå seg moglegheita til å samarbeida med ein direktør som, i tillegg til å ha dei ønska fagleg-tekniske kvalifikasjonane for feltet, også deler det same politiske standpunktet som den politiske styringa i departementet.

Eit problemområde som fagleg autonomi og politisk styring møter på er, i følgje Jacobsen (1978: 7), kven som skal ha størst gjennomslagskraft i saker der faget er usamd med den politiske myndigheita. I kva grad skal den fagleg autonome kunna uttrykkja seg viss han er usamd med politikken, og skal faget eller politikken ha størst innflytelse over forvaltinga? Samstundes som direktorata skal underordna seg myndigheitene påpeikar Jacobsen (1994: 165-166) at direktorata også har eit samfunnsansvar for at faget vert prioritert, samt at ekstreme politiske rørsler vert nøytraliserte. Såleis gir den faglege spesialiseringa avgjerder legitimitet. Samstundes kan direktorata også hjelpa til med å delegitimera politiske avgjerder som går på kostnad av faget. Jacobsen (1994) forklarar at ein slik konflikt mellom den politiske leiinga og

direktorata utan tvil kan påverka politikken. I tillegg vil ein slik konflikt tydeleggjera den politiske intensjonen bak avgjerda.

3.5 Oppsummering

Det teoretiske rammeverket for denne oppgåva nyttar studiar om koalisjonsregjeringars forhandlingsstrategiar, samt teoriar om større regimeendringar som bakgrunn for å undersøkje kvifor forvaltingsendringar skjer. I tillegg vert teoriar om politisk styring og fagleg autonomi, samt samspelet mellom desse to, nytta for å undersøkje om forholdet mellom fag og politikk har endra seg som følgje av forvaltingsendringa i innvandrings- og integreringsfeltet i desember 2015.

For å forstå kvifor forvaltingsendringane i desember 2015 og januar 2018 fann stad, vert Solberg-regjeringas politiske ideologiar undersøkte ved å studera forvaltingslandsskapet utforming før Solberg danna regjering i 2013, samt partiprogramma til regjeringspartia og regjeringsplattformer. Om det har vore ei endring i forholdet mellom fag og politikk vert undersøkt gjennom utvalde saker i innvandrings- og integreringspolitikken, og korleis samspelet mellom JD og direktorata (IMDi, UDI og UNE) har vore i desse sakene.

4. DATA OG METODE

Med utgangspunkt i problemstillinga "Kva endringar har Solberg-regjeringa gjort i organiseringa av innvandrings- og integreringsfeltet, og korleis kan ein forstå desse endringane?" har eg nytta forskingsstrategien casestudie for å undersøka kvifor Solberg-regjeringa gjorde endringar i forvaltingsstrukturen for innvandring og integrering. I tillegg undersøkte eg korleis ein kan forstå desse endringane utifrå denne studien sitt teoretiske rammeverk. Sentralt er spørsmålet om organisasjonsendringa i innvandrings- og integreringsfeltet har ført til at departementet har involvert seg meir i direktorata enn tidlegare og om JD i større grad går i mot tilrådingane til IMDi, UDI og UNE.

Forskningsstrategien for denne studien er casestudie og metoden har hovudsakeleg vore kvalitativ innhaldsanalyse. I tillegg har eg samanlikna og kalkulert statistikk frå NSD forvaltingsdatabasen. Innhaldet i dokumenta har blitt vurderte utifrå mitt teoretiske rammeverk for denne studien. Forskningsopplegget er dermed deduktivt. Dette tyder at analysen er bygd på mi vurdering av tekstinnehaldet til dokumenta utifrå denne studien sitt teoretiske utgangspunkt (Bukve, 2016: 66). I dette kapitlet gjer eg greie for og grunngrir mine forskingsstrategiske og metodiske val, samt datagrunnlaget, datakvaliteten og generaliseringspotensialet til denne studien.

4.1 Casestudie som forskingsstrategi

I følge Yin (2003: 7) burde casestudie verta nytta som forskingsstrategi i studiar som stiller spørsmåla *kva*, *korleis* eller *kvifor*. I denne studien søker eg å forstå kvifor Solberg-regjeringa omorganiserte innvandrings- og integreringsfeltet og korleis desse forvaltingsendringane syner eit endra forhold mellom fag og politikk. Casestudie vert nytta som forskingsstrategien for denne studien fordi eg er oppteken av å få ei mest mogleg heilskapleg og nøyaktig studie av fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet. Ved å analysera ulike typar offentlege dokument har eg fått detaljert informasjon som ikkje ville ha vore mogleg å fanga opp i eit statistisk forskingsopplegg med mange einingar (Bukve, 2016: 121, Grønmo, 2004: 160-161, 187).

Casestudie kan definerast på fleire måtar. Dette avheng av kor mange einingar studien består av og korleis desse einingane er vald ut. Gerring (2007: 342) forklarar casestudie som "an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units". Andersen (2013: 23) gir ei meir detaljert skildring av casestudie som "intensive studier av en eller noen få enheter. Case kan være organisasjoner (eller deler av dem), beslutninger, forhandlinger, en diskurs, et hendelsesforløp, en handling, en prosedyre, et utsagn etc.". Casen i denne studien er fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet. Studien forsøker å forstå kvifor Solberg-regjeringa omorganiserte innvandrings- og integreringsfeltet i 2015 og 2018 og om desse endringane kan bli forstått som ei endring i forholdet mellom fag og politikk.

Det som gjer casestudie interessante for forskning er endringar og variasjonar. I mi studie er desse variasjonane endringar i innvandrings- og integreringsfeltet under Solberg-regjeringa. Såleis fokuserer dette forskingsopplegget på endringar inne i ein case framfor samanlikning av variasjonar og endringar mellom fleire case. Gerring (2007: 190-192) kallar dette for "synchronic single-case study". Utan variasjonar i casen ville ikkje fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet ha vore eit interessant undersøkingsobjekt. På bakgrunn av FrP si kritiske haldning til innvandring er det også grunn til å anta at Solberg-regjeringa sine endringar i innvandrings- og integreringsforvaltninga kan ha ført til endringar i forholdet mellom departementet og direktorata.

4.2 Datagrunnlag

Eg har samla inn data om endringar i politikk og forvaltning i innvandrings- og integreringsfeltet og har vald å fokusera på det som Marshall & Rossman (2011: 161) kallar *arkivdata*. Dette er data som er offentleg tilgjengeleg og ville ha eksistert uavhengig av denne studien. I dette forskingsopplegget har desse arkivdata vore offentlege dokument frå Stortinget, regjeringa og tal frå NSD forvaltningsdatabasen. Medieoppslag har også vore viktige data. Ringdal (2013: 112-113) skildrar offentleg tilgjengelege dokument som *sekundære kjelder*. Tabell 2 nedanfor gir ei oversikt over data som er nytta i dei ulike empirikapitla.

Datagrunnlag	Empirikapittel
NSD Forvaltningsdatabasen Evalueringar og rapportar	5.1 Forvaltningslandsskapet før Solberg-regjeringa
Pressekonferansar	5.2 Omorganiseringar under Solberg-regjeringa
IMDis nettsider Statsbudsjett Stortingsproposisjonar Årsmelding	6.1 Statsbudsjett og tildelingar til organisasjonar
Aviser Regjeringas nettsider Søkjarlister	6.2 Direktørtlsetjingar i direktorata
Aviser FNs nettsider Høyringar Høyringssvar Pressekonferanse Stortingsdebattar Stortingsproposisjonar Stortingets nettsider Stortingsvedtak Voteringsoversikt	6.3 Innstrammingar og lovendringar i utlendingslova
Høgres nettsider FrPs nettsider Venstres nettsider Partiprogram (NSD partidokumentarkivet)	7.1 Regjeringspartia sine partiprogram og merkesaker
Regjeringsplattformer og samarbeidsavtale	7.2 Samanlikning av regjeringsplattformer

Tabell 2: Forskingsoppleggets datamateriale.

Tabell 3 nedanfor gir ein oversikt over kva type dokument eg har nytta i dette forskingsopplegget. Tabellen er basert på Ottar Dahl (1973: 44) sin kategorisering av dokument. Eg har som nemnd hovudsakleg nytta offentlege kjelder. Dei fleste av desse er av institusjonell karakter. I tillegg har eg nytta ein konfidensiell rapport av institusjonell karakter. Dahl (1973: 44-45) problematiserer denne inndelinga av kjelder fordi ei kjelde kan vera meir eller mindre institusjonell eller personleg. Dei offentlege kjeldene nytta i dette forskingsopplegget kjem frå myndigheitene og kan derfor klart definerast som institusjonelle. Likevel kan kjelder som er skriva i kollektiv, som regjeringsplattformane, bera meir eller mindre preg av "individuell virksomhet". Til dømes kan eit regjeringsparti sitt ideologiske

standpunkt dominera utforminga av regjeringsplattforma i nokre politikkområde. Derfor er det viktig å samanlikna regjeringsplattformane med regjeringspartia sine partiprogram og heimesider.

	Personlege kjelder	Institusjonelle kjelder
Konfidensielle kjelder		IMDi rapport u.Off iht.Offl § 15
Offentlege kjelder	Aviser Partiprogram & heimesider FNs nettsider Human Rights Service Stortingsdebattar Voteringsoversiktar	NSD Forvaltningsdatabasen Høyringsnotat/høyringssvar Pressekonferansar frå Solberg-regjeringa Nettsider til regjeringa Regjeringsplattformer Stortingsproposisjonar Nettsidene til Stortinget Søklarlistar Stortingsvedtak

Tabell 3: Kategorisering av dokument¹⁸.

4.3 Analyse av materiale

Dette kapittelet presenterer og grunngrir mine metodiske val for denne studien. Eg har hovudsakleg nytta kvalitativ innhaldsanalyse som metode, men forskingsopplegget har også innslag av kvantitativ metode.

4.3.1 Kvalitativ innhaldsanalyse

Bratberg (2014: 9) skildrar kvalitativ innhaldsanalyse som ei systematisk studie av tekstar med mål om å "trekke slutningar enten om omkringligende forhold eller om forfatternes ideer og intensjoner". I følge Grønmo (2004: 187) er kvalitativ innhaldsanalyse ein "systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på å kategorisere innholdet og registrering av data som er relevant for problemstillingen". Begge definisjonane illustrerer det metodiske valet for framgangsmåten til denne studien. Kategorisering har blitt nytta for å samanlikna regjeringsplattformer og partiprogram for ulike stortingsperiodar, samt proposisjonar til statsbudsjett. I andre tilfelle, som i skildringa av grunngevingar for omorganiseringar i

¹⁸ Tabellen er basert på Ottar Dahls (1973: 44) inndeling av kjelder.

forvaltingsstrukturen, direktørtilsetjingar, tildeling til organisasjonar og innstrammingsforslag, har omkringliggjande forhold vore viktigare enn spesifikke kategoriar.

I arbeidet med å analysere dokumenta har eg ikkje berre kartlagt det observerbare i teksten. Eg har også forsøkt å få tak på dei underliggjande forventningane og overtydningane for å forstå Solberg-regjeringa sine omorganiseringar i innvandrings- og integreringsfeltet. Bratberg (2014: 57) kallar denne forma for kvalitativ innhaldsanalyse ein idéanalyse og skildrar idear som "politikkens drivhjul".

I kvalitative forskingsopplegg, som mi studie av fag og politikk, kan prosessen med innsamling og analysing av data skje parallelt. Dette gir fleksibilitet i innsamlinga og bruken av data. I tillegg har eg kunna tilføra nye data undervegs basert på funn eg har gjort i dokumenta. Slik har eg dekkja over eit stort område, samt fått meir detaljrik informasjon for å svara på problemstillinga på best mogeleg vis. På bakgrunn av dette har innhaldsanalyse som metode gitt studien eit breitt datagrunnlag (George & Bennett, 2005: 20). Det at min studie er basert på offentlege dokument gir også stor tyngde fordi denne informasjonen er tilgjengeleg for alle. Orda i offentlege dokument veg tungt, då desse ytringane er delt i det offentlege rom med heile landet. Offentlege dokument inneheld ord som i mindre grad *trekkjast tilbake* i ettertid.

I innsamlinga av dokument til denne studien har eg nytta nettbaserte arkiv, nettsider, nettaviser og radioprogram. Nettsidene til Stortinget har arkiv som gir tilgang på alt som føregår på Stortinget. Stortingsdokument nytta i dette forskingsopplegget er innstillingar, proposisjonar, stortingsdebattar, vedtak og voringsoversiktar. Desse dokumenta har vore nyttige for å avdekkja kva endringar Solberg-regjeringa ønska i innvandrings- og integreringsfeltet, og kva eventuelle innvendingar andre parti har hatt mot desse forslaga.

Gjennom regjeringa sine nettsider og arkiv har eg funne informasjon om endringar i statsråd, pressekonferansar og regjeringsplattformer. Desse har gitt innsikt i regjeringa sine endringar i departementsstrukturen, samt regjeringa sine intensjonar for desse endringane. Pressekonferansar, regjeringsplattformer og proposisjonar syner regjeringa sine intensjonar på dette feltet. Derfor er det interessant å undersøkje om intensjonane i desse kjeldene samspekar, samt korleis samspelet mellom desse og regjeringspartia sine partiprogram er. Partiprogramma vart henta frå NSD forvaltingsdatabasen og nettsidene til regjeringspartia vart nytta for å samla

informasjon om deira viktigaste saker. Pressekonferansane vart transkriberte og deretter analyserte som dokument.

Medieoppslag i nettaviser og radioprogram gir kontinuerleg oppdatering på kva saker som er aktuelle og pregar nyheitsbiletet i innvandrings- og integreringsfeltet. Ei utfordring i denne masteroppgåva har vore å avgrensa datainnsamlinga av medieoppslag grunna aktualiteten til emnet. Nyheitssaker gir informasjon om endringar som har skjedd i feltet, og er ei viktig kjelde til utsegn frå både politikarar og fagleg tilsette i innvandrings- og integreringsforvaltinga.

Eg opplevde berre eit tilgangsproblem på dokument i arbeidet med denne masteroppgåva. Eg fekk ikkje tilgang på IMDi sin rapport om *gjennomgang av "Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet"* via eInnsyn. Likevel fann eg denne rapporten opplasta i eit innlegg publisert av Human Rights Service, og fekk såleis nytta rapporten som ein del av mitt datagrunnlag.

4.3.2 Kvantitativ metode

Data kan i følge Grønmo (2004: 33) karakteriserast som kvantitative viss dei "framstår som tall eller andre mengdeformer". I dette forskingsopplegget har kvantitativ metode blitt nytta i form av enkel oppteljing og prosentutrekning av tal frå NSDs forvaltingsdatabase. I arbeidet med innsamling av data frå NSD kalkulerte og samanlikna eg avdelingsendringar i forvaltinga. Eg gjorde nokre tal om til prosent for å gi eit tydelegare og meir heilskapleg bilete av hyppigheita av ulike typar avdelingsendringar i den historiske forvaltingsutviklinga. Dette gav eit meir lettfatteleg bilete av frekvensen til ulike typar endringar. Kvantitativ analyse av tal frå NSD gav informasjon om kor vanleg ulike avdelingsendringar er i den norske forvaltinga, og om Solberg-regjeringa sine forvaltingsendringar skil seg ut.

4.4 Datakvalitet og generaliseringspotensiale

Eit generelt problem for dokumentanalyse og andre kvalitative casestudiar er at det ikkje finst bevis som kan lesast direkte av for dei slutningane som forskaren gjer (Krippendorff, 2004). I dokumentanalysar baserer ein seg hovudsakleg på slutningar og hendingar som ikkje har blitt observerte direkte, men som er blitt skildra i eit dokument (Yin, 2003: 43). Dette tyder at funn frå kvalitative forskingsopplegg byggjer på forskarens tolking av materialet. I kvalitative

forskningsopplegg vil det derfor alltid vera ein risiko for at forskaren har ei fortolking av materialet som kan påverka og farga studias sluttresultat på ein urettvis måte (Marshall & Rossman, 2011: 162).

For å unngå denne fella har eg streva etter objektive haldningar til problemstillinga. Eg har gitt ei konkret oversikt over kva dokument eg har nytta, og innhaldet i dokumenta har blitt kategorisert og systematisk kartlagt. Derfor er det mogeleg for andre å undersøkje om mine funn er sanne, samt om eg har analysert desse på ein korrekt måte. Det er dermed mogleg å måla reliabiliteten, eller pålitelegheita, til denne studien (Bukve, 2016: 101, King et al., 1994: 25-26).

I denne studien tek eg sikte på å etterprøva teorien om at særlege regimeendringar opnar opp rom for forvaltingsendringar og om dette kan endra forholdet mellom fag og politikk i politisk brennbare politikkområde. Casen min er som nemnd ovanfor fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet frå 2013, og studien fokuserer på variasjonar i ein enkelt case. Eg har undersøkt dette ved å studera endringar i forvaltingslandsskapet, endringar i politikken og dei politiske ideologiane til regjeringspartia. Studien min har *intern validitet* fordi mine slutningar om årsakssamanhengar mellom teorien og empirien i mitt datamaterialet svarar på problemstillinga (Bukve, 2016: 99-100, King et al., 1994: 25-26).

Tilsvarande case kan vera forvaltingsendringar i andre politikkområde av politisk brennbar karakter eller andre land med høgrepopulistiske regjeringsparti (Bukve, 2016: 100). Generaliseringspotensialet er avgrensa fordi mine funn om fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet ikkje utan vidare kan verta vurderte som gjeldande for andre case. Statistisk generalisering er ikkje mogleg for denne casen fordi dette krev at mange einingar vert undersøkte. Teoretisk generalisering er også vanskeleg fordi dette krev klare rammer for kva som er casen sin populasjon (Yin, 2003: 32-33).

George & Bennett (2005: 110) påpeikar at casestudie som denne heller kan bidra med *teoretisk slutning* til ein klasse med strategisk valde einingar, altså liknande case. Mine funn om fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet kan seia noko om korleis det *kan* vera i liknande case. Denne studien sin *eksterne validitet* eller generaliseringspotensiale er derfor avgrensa til teoretisk slutning. Studien kan bidra med kritisk samfunnsmessig tanke om korleis politikk kan

påverka forvaltingsendringar og korleis desse endringane kan påverka forholdet mellom fag og politikk.

4.5 Oppsummering

Dette forskingsopplegget nyttar casestudie som forskingsstrategi. Studien har eit breitt datagrunnlag av offentleg tilgjengelege dokument av institusjonell karakter. Eg har hovudsakleg nytta kvalitativ innhaldsanalyse som metode. Studien har også innslag av kvantitativ metode for å undersøkje statistikk om endringar i den norske forvaltinga. Mine funn svarar til problemstillinga og studien har derfor intern validitet. Generalisering er ikkje mogleg i denne type casestudie. Likevel kan teoretiske slutningar frå denne studien bli trekt til andre land med høgrepopulistiske regjeringsparti, eller forvaltingsendringar i andre politikkområde av politisk brennbar karakter. Eg har presentert dei konkrete dokumenta nytta i denne studien. Det vil derfor vera mogleg for andre å gjera denne undersøkinga på nytt. Dette tyder at det er mogleg å måla reliabiliteten til denne studien.

5. ENDRINGAR I FORVALTINGSLANDSSKAPET

Dette kapitlet undersøker frekvensen av avdelingsendringar i departementa i laupet av perioden 1947-2013. Solberg-regjeringas endringar i innvandrings- og integreringsfeltet var horisontale flyttingar til departement, og derfor vert hyppigheita av desse undersøkte ytterlegare. Som skildra i kontekstkapitlet, har integreringsavdelinga vore ein del av tre ulike departement under Solberg-regjeringa, BLD, JD og KD. Horisontale flyttingar til desse departementa i perioden 1947-2013 har derfor blitt undersøkte. Omorganiseringane frå desember 2015 og januar 2018 og regjeringas grunngjevingar for desse vert så gjort greie for i kapittel 5.2. Dette kapitlet gjer også greie for endringar i statsrådsposten for justis, beredskap og innvandring.

5.1 Forvaltingslandsskapet før Solberg-regjeringa

Forvaltningsdatabasen syner at det var 107 endringar av departementa i forvaltinga frå 1947 og fram til Solberg danna regjering i 2013. Dette inkluderer alle endringar i departementa; ulike former for ”nye”-endringar, ”vedvarande”-endringar og ”nedlagte”-endringar (NSD, 1947-2013c). I same periode var det til saman 5.896 slike avdelingsendringar i alle departementa (sjå tabell 4). Dette gjeld endringar av alle typar underliggjande etatar i departementa. Horisontale flyttingar utgjorde 253 av desse endringane, eller 4,3 prosent (NSD, 1947-2013a). Databasen syner dermed at avdelingar går gjennom langt fleire endringar enn departementa sjølve. Endringar i den offentlege forvaltinga er med andre ord ikkje eit uvanleg fenomen. Denne studien undersøker Solberg-regjeringas horisontale flytting av integreringsavdelinga på to ulike tidspunkt, i 2015 og 2018. Derfor vil eg gi ei oversikt over hyppigheita av slike horisontale flyttingar i dei nemnde involverte departementa; BLD, JD og KD.

Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) vart oppretta som *Familie- og forbrukerdepartementet* i 1990. Frå opprettinga og fram til Solberg-regjeringa danna regjering i 2013, har BLD hatt totalt 126 avdelingsendringar. Av desse endringane var 2,38 prosent (3 stk) horisontale flyttingar av avdelingar til dette departementet. Berre ei av desse var tilknytt innvandrings- og integreringsfeltet, og skjedde under Stoltenbergs andre regjering. Namneendringar på avdelingar skil seg også særleg ut i BLD med 28,6 prosent (36 stk) av avdelingsendringane, *Nye via omorganisering* (22 stk), *Nedlagte via omorganisering* (16 stk)

og *Nyopprettingar* (15 stk) som utgjør 17,5 prosent, 12,7 prosent og 11,9 prosent (NSD, 1947-2013b).

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) vart oppretta som *Justis- og politidepartementet* i 1818, og er eit av dei eldste departementa i den norske forvaltninga. Sidan 1947 og fram til Solberg-regjeringa overtok i 2013 var det 7 horisontale flyttingar av ulike former for avdelingar til JD. Departementet har gjennom denne perioden totalt hatt 541 avdelingsendringar, og horisontale flyttingar utgjør berre 1,29 prosent av desse. Av desse endringane var ei relatert til innvandrings- og integreringsfeltet, og denne endringa vart utført av Stoltenbergs andre regjering. Dei fleste avdelingsendringane i JD for denne perioden var *Nedlagte via omorganisering* (106 stk), *Nye via omorganisering* (103 stk) og *namneendringar* (84 stk) (NSD, 1947-2013d).

I følgje NSD gjekk Kunnskapsdepartementet (KD) under namnet *Utdannings- og forskningsdepartement* frå 2002 til 2006, men NSD har ikkje inkludert Kunnskapsdepartementets kopling til det gamle *Kirke- og undervisningsdepartementet* i denne oversikta. Kirke- og undervisningsdepartementet er eit av dei eldste departementa og vart oppretta i 1818 (Regjeringa, 2013b). Sidan denne oversikta ikkje er i NSD har eg undersøkt avdelingsendringar i KD frå 2002-2013. I denne perioden har KD hatt totalt 80 avdelingsendringar. Ingen av desse har vore horisontale flyttingar til KD. *Nedlagte via omorganisering* utgjør 23,6 prosent, *Namneendringar* 21,3 prosent og *Nye via omorganisering* 13,8 prosent (NSD, 1947-2013e).

Departement	Totalt tal avdelingsendringar	Totalt tal horisontale flyttingar	Horisontale flyttingar i %
Alle departement	5.896	253	4,3%
Justis- og beredskapsdepartementet	541	7	1,29%
Barne- og likestillingsdepartementet	126	3	2,38%
Kunnskapsdepartementet	80	0	0

Tabell 4: Utvalde avdelingsendringar frå 1947-2013¹⁹.

¹⁹ Informasjon henta frå forvaltingsdatabasen til NSD (NSD, 1947-2013a, b, d, e).

5.1.1 Endringar i innvandrings- og integreringsforvaltinga

Innvandringsavdelinga vart først oppretta som *Innvandringssekretariatet (Innvandr.sekr.)* 1. januar 1976, og vart då underlagt Arbeidsavdelinga. Dette var som nemnd same tiår som innvandringa til Noreg hadde ei markant auke samanlikna med tidlegare år. *Innvandringssekretariatet* skifta namn og avdelingsnivå til *I. kontor* i 1977, ei kvasiavdeling under namnet *innvandringssekretariatet* underlagt departementsråden i Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 1982, og ei avdeling med namnet *innvandravdelinga* i 1988. Same året vart UDI oppretta, og underlagt *innvandravdelinga*. UDI har sidan vore underlagt innvandringsavdelinga, og har skifta kva departement det høyrer til likt som innvandringsavdelinga (NSD, 2017f).

Då UDI vart oppretta fekk direktoratet ansvaret for både kontroll- og integreringsområdet for innvandringspolitikken (NSD, 2017f). Sjølv om UDI var plassert i KAD, var ansvaret for UDI delt mellom kommunalministeren og justisministeren. Førstnemnde hadde hovudansvaret for integreringsområdet medan justisministeren styrte kontrollområdet. I følgje Christensen & Læg Reid (2009: 161, 165-166) illustrerte dette delte ministeransvaret ei halvveges løysing fordi det på denne tida var politisk umogleg å organisera heile "utlendingsfeltet" i eitt departement. Direktoratet overtok då arbeidsoppgåvene som hadde vore underlagt Statens utlendingskontor i Justisdepartementet, og Statens flyktningssekretariat i Sosialdepartementet. Desse to vart såleis nedlagt når UDI vart oppretta (NSD, 2017f).

1. januar 1999 fekk innvandringsavdelinga namnet *Urfolk-, minoritets- og innvandringsavdelinga*. Same året, den 30. april, vart Utlendingsnemnda oppretta ved lov nr. 22 om endringar i utlendingslova. Dette førte til at KRD 7. juni 2000 overtok UDI sitt ansvar for Utlendingslova, Statsborgarlova og retningslinjer for praktisering av lovverket. Sidan UNE ikkje vart oppretta som verksemd før i 2001, vart ansvaret for desse lovene og retningslinjene direkte underlagt departementet. Opprettinga av UNE skulle tydeleggjera samanhengen mellom kontrollområdet og integreringsområdet, samt syta for ei administrativ forenkling med klarare ansvarslinjer (NSD, 2017g).

I 2002 fekk innvandringsavdelinga namnet det har i dag, og i 2005 vart kontrollområdet og integreringsområdet igjen oppdelte. Bondeviks andre regjering oppretta då integreringsavdelinga under namnet *Integrerings- og mangfaldsavdelinga*. Avdelinga vart

underlagt KR.D. Dette departementet hadde allereie ansvar for bustad- og bygningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, lokalforvaltning, kommuneøkonomi og gjennomføring av val (Berg, 2014). Under ein måned før regjeringsskifte 20. september 2005 vedtok Bondeviks andre regjering at IMDi skulle opprettast. Direktoratet vart oppretta 1. januar 2006 under Stoltenbergs andre regjering. IMDi vart då underlagt integreringsavdelinga (NSD, 2017d, e).

I 2006 vart både innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga flytta frå KR.D til AID (NSD, 2017c, e, St. prp. nr. 1, 2005-2006). Samstundes vart UNE for første gong underlagt innvandringsavdelinga (NSD, 2017g). Innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga var framleis åtskilde. I tillegg til innvandring- og integreringspolitikk hadde AID då ansvar for arbeidsmarknadstiltak, arbeidsmiljø samt trygde- og velferdspolitikk (Snl, 2013).

25. september 2009 slo VG opp eit rykte frå regjeringskontoret til Stoltenbergs andre regjering om planar for å oppretta eit eige innvandringsdepartement. Bakgrunnen for dette skal ha vore at Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) var blitt for stort, og utkasting av asylsøkjjarar og innstramming av asylopolitikken kravde mykje. Større merksemd om integrering skal ha vore særleg etterlengta. I tillegg kom det fram at den dåverande formuleringa i regjeringsplattforma om at "Norge i større grad skal lytte til FN-råd" mest truleg ville verta fjerna. Grunnen til dette skal ha vore at samstundes som formuleringa var altfor konkret, skal ho ha vore vanskeleg å praktisera (VG, 2009).

Fleire raudgrøne skal ha stilt seg bak forslaget. Siv Jensen, partileiaren i FrP, kommenterte på dette tidspunktet at ein eigen innvandringsminister ville vera avgjerande for å synleggjera og forsterka det politiske ansvaret "på et felt som er meget krevende". Vidare hevda ho at ein eigen statsrådspost for innvandrarsaker var viktigare enn at det "blir opprettet mer byråkrati i et eget departement" (Stavanger Aftenblad, 2009).

Stoltenbergs planar om eit eige innvandringsdepartement vart likevel lagt på is. I staden vart både innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga flytta til ulike departement i 2010. Innvandringsavdelinga vart flytta til JD og integreringsavdelinga til BLD (NSD, 2017c, d, e, f, g). I følgje NRK hevda informantar at flyttinga av innvandringsavdelinga til JD var eit håp om at ei samling av Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Politiets utlendingseining (PU) ville gi betre kontroll over asyl- og innvandringspolitikken (Sand &

Ginès, 2009). Figurane nedanfor illustrerer endringshistoria til innvandringsavdelinga (Figur 1), UDI (Figur 2), UNE (Figur 3), og integreringsavdelinga og IMDi (Figur 4).



Figur 1: Innvandringsavdelinga (INN) sine ulike departementstilhørser²⁰.



Figur 2: Utlendingsdirektoratet (UDI) sine ulike departementstilhørser²¹.



Figur 3: Utlendingsnemnda (UNE) sine ulike departementstilhørser²².

²⁰ Informasjon henta frå NSD forvaltingsdatabasen (NSD, 2017c).

²¹ Informasjon henta frå NSD forvaltingsdatabasen (NSD, 2017f).

²² Informasjon henta frå NSD forvaltingsdatabasen (NSD, 2017g).



Figur 4: INN og IMDi sine ulike departementstilhørser²³.

5.1.2 Rapportar om forvaltingslandsskapet

I 2012 publiserte Difi rapporten *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse* som undersøker korleis statleg myndighetsutøving vert organisert i saker som krev enkeltvedtak. Rapporten undersøker "i hvilken grad myndighetsutøvende organer kan handle uavhengig av den politiske ledelsen" (Difi, 2012: 1). I følgje Difi (2012: 2) er det fem grunngevingar for uavhengigheit:

visse hensyn og formål bør forvaltes uavhengig av andre formål staten forvalter; uavhengighet kan bidra til å gi et hensyn/område en faglig tyngde og posisjon i offentligheten; uavhengigheten kan bidra til en mer konsekvent gjennomføring av et regelverk; uavhengigheten kan bidra til tydelighet i roller; uavhengigheten er nødvendig for å imøtekomme internasjonale krav og føringer.

Fleire av direktorata som er skildra som uavhengige blir i rapporten kritiserte å ikkje reelt vera uavhengige (Difi, 2012: 3-4), men lovgjevnaden til både UDI og UNE vart evaluerte som adekvat. I følgje professor Eivind Smith tyder adekvat regulering at "de aktuelle bestemmelsene om uavhengighet er forholdsvis klare". Dette omhandlar altså ikkje om lovgjevnadane over desse organa kan normativt bli vurdert som *passande*, då dette vil vera av politisk karakter. Det at lovgjevnadane til UDI og UNE vart skildra som *adekvat* tyder at deira regulering som eit uavhengig organ er "rimelig klar". Likevel påpeika professoren at dette ikkje fjernar "ethvert rom for tvil" (Difi, 2012: 56, 60-61).

²³ Informasjon henta frå NSD forvaltingsdatabasen (NSD, 2017d, e).

Riksrevisjonens årlege revisjons- og kontrollrapport for budsjettåret 2012 var kritisk til den manglande samordninga mellom departementa:

hvert departement og hver etat konsentrerer sine ressurser om egne ansvarsområder og kjerneoppgaver. Det skaper risiko for at kompetanse og innsats på områder i grenseland mellom sektorer og områder blir nedprioritert og at måloppnåelsen på disse områdene blir svekket (Riksrevisjonen, 2013-2014: 18).

Samordning omhandlar samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. Dette gjeld både mellom hierarkiske og vertikale grenser²⁴. Riksrevisjonens kritikk av den offentlege forvaltinga vart støtta av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Difi publiserte i 2014 ein rapport om korleis samordning i den norske forvaltinga fungerte og korleis samordninga kunne betrast. Rapporten var særleg oppteken av gjenstridige problem. Gjenstridige problem er kjenneteikna av at det er vanskeleg å halda nokon ansvarleg for desse politikkområda fordi dei går på tvers av departementsgrenser og administrative sektorar²⁵ (Difi, 2014, Rittel & Webber, 1973: 160). Innvandring og integrering er i følgje Christensen et al. (2007: 111) døme på gjenstridige problem fordi desse omhandlar fleire område som helse, kunnskap, utdanning og likestilling.

Difi-rapporten konkluderer med at svak ansvarlegging og dårleg samordning på tvers av departementsgrenser gjer det vanskeleg for den offentlege forvaltinga å handtera gjenstridige problem (Difi, 2014: 40-41). Min studie av fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet vil ikkje fokusera på innvandring og integrering som gjenstridige problem. Fokuset i min studie er korleis forvaltingsendringane i innvandrings- og integreringsfeltet kan bli sett i samanheng med regjeringa sin politikk. Rapporten sin relevans er likevel til stades, då den syner generelle svakheiter i forvaltinga.

Agenda Kaupang publiserte ei evaluering av Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) 6. januar 2014. Dette var nokre månadar etter at Solberg hadde danna regjering. Oppdraget vart bestilt frå BLD under Stoltenbergs andre regjering. Funksjonen til rapporten er å revidera om IMDi "har svart til de mål og forventninger som ble satt for det nye direktoratet da det ble

²⁴ Samordning vert ikkje skildra ytterlegare fordi dette er utanfor forskingsoppleggets fokus.

²⁵ Gjenstridige problem vert ikkje skildra ytterlegare fordi dette er utanfor forskingsoppleggets fokus.

opprettet i 2006". Rapporten forsøker å "belyse ulike sider ved IMDi arbeid og organisasjon som til sammen kan gi et svar på spørsmålet" (Agenda Kaupang, 2014: 5).

Evalueringa baserte seg på analysar av skriftlege kjelder og intervju av fleire målgrupper. Intervjua bestod hovudsakleg av internundersøkingar av leiarar og medarbeidarar i IMDi, samt ei kommuneundersøking av representantar for 35 kommunar. I tillegg vart utvalde eksterne aktørar intervjuar (Agenda Kaupang, 2014: 7). Evalueringa gav hovudsakleg eit positivt bilete av direktoratet;

Det overordnede inntrykket av evalueringen er at IMDi [er] et godt stykke på vei, har innfridd forventningene og fylt de rollene som var forutsatt [...] Direktoratet fremstår som en kompetent virksomhet på sitt felt, som anerkjennes som en sentral fagmyndighet og kunnskapssenter av både kommuner og statlige myndigheter (Agenda Kaupang, 2014: 95).

Agenda Kaupang påpeikar i sin rapport at Stoltenbergs andre regjering si avgjerd om å leggja IMDi under BLD i 2009 var politisk. Rapporten grunnir påstanden med at det ikkje finst ei utgreiing eller analyse som grunnir at IMDi vart flytta til BLD. Eg har heller ikkje lukkast i å finna ei grunnigjeving, verken pressekonferanse eller offisielle utgreiingar frå regjeringa, for denne endringa.

Agenda Kaupang påpeikar at det var utanfor evalueringa sitt mandat å vurdere kva departement IMDi burde liggja under. På bakgrunn av samtalar i internundersøkinga kom det likevel fram at IMDi gjennomslagskraft, særleg i busetjingsarbeidet, kunne med fordel ha blitt forbetra. I følgje desse informantane ville IMDi ha hatt ein betre plattform for dette arbeidet under anten Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) eller Arbeids- og sosialdepartementet (ASD). På bakgrunn av dette gir evalueringa ei tilråding om at IMDi burde flyttast til KRD eller ASD.

Evalueringa forklarar vidare at IMDi si rolle i 2014 stort sett var lik som då direktoratet vart oppretta i 2006. IMDi vart då plassert i KMD, men integrerings-, innvandrings, same- og minoritetssakene var underlagt statsråden i AID (Regjeringa, 2018b). Intensjonen med opprettinga av direktoratet var at "Regjeringen ønsker en styrket, mer målrettet og bedre samordnet innsats for å inkludere innvandrere i det norske samfunnet" (St. prp. nr. 1, 2005-2006: 27). IMDi sin planlagde funksjon vart skildra som "en pådriver for kommunenes og andre

aktørers arbeid på dette området" (St. prp. nr. 1, 2005-2006: 21), samt at busetjing av innvandrarak var hovudoppgåva til direktoratet (St. prp. nr. 1, 2005-2006: 53). I følgje Agenda Kaupang burde derfor denne grunnngjevinga for kva departement IMDi skal høyra til framleis vera gjeldande (Agenda Kaupang, 2014: 101).

Rapporten peika også på at busetjingsarbeidet tek opp så mange ressursar i direktoratet at det går på kostnad av andre oppgåver knytt til introduksjons- og kvalifiseringsarbeidet. Arbeidet med inkludering og mangfald får også mindre merksemd ved regionkontora som følgje av busettingsarbeidet sin dominerande posisjon i arbeidsoppgåvene til direktorata (Agenda Kaupang, 2014: 78). Utrop, avisa som kallar seg *Noregs første fleirkulturelle avis*, kritiserte Agenda Kaupangs rapport for å ikkje fokusera på korleis innvandrarakane opplever IMDi. Utrop kritiserte også direktoratet for å ha ein einseitig definisjon av integrering, og hevda at dette fører til at direktoratet opptrer assimilerande. I følgje Utrop er direktoratet sitt kommunikasjonsarbeid ovanfor innvandrarakane også dårleg (Vivekananthan, 2014).

5.1.3 Oppsummering

Forvaltingsdatabasen til NSD syner at avdelingsendringar er vanleg praksis. Likevel er horisontale flyttingar av avdelingar ei av dei sjeldnare omorganiseringane som skjer i den norske forvaltinga og i departementa BLD, JD og KD.

Endringshistoria til innvandrings- og integreringsforvaltinga syner at både innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga har blitt flytta fleire gonger. Før Solberg danna regjering hadde integreringsavdelinga blitt flytta to gonger. Begge desse flyttingane skjedde under Stoltenbergs andre regjering i løpet av ein periode på fire år. Den første flyttinga førte til at innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga vart samla i same departement. Trass i Stoltenbergs planar om eit eige innvandringsdepartement for desse avdelingane valde han å plasserte dei i ulike departement i 2010.

Rapportar frå både Riksrevisjonen og Difi påpeika dårleg samordning i den offentlege forvaltinga under Stoltenbergs andre regjering. I tillegg gjekk det rykte om at Stoltenberg sjølv ville samla innvandring og integrering i eit eige innvandringsdepartement for å betre handtera dette feltet. Like etter Solberg danna regjering publiserte Agenda Kaupang ein rapport som tilsa at også IMDi sleit med gjennomføringa av sine oppgåver grunna dårlege samordningspraksisar

på tvers av departementsgrenser. Rapporten gav så ei tilråding om å flytta IMDi til KMD eller AID. Alle desse rapportane påpeika dermed eit behov for endring i forvaltingsstrukturen.

5.2 Solberg-regjeringa sine omorganiseringar

Etter stortingsvalet i 2013 danna Høgre, med Erna Solberg som statsminister, regjering med FrP. I tillegg hadde regjeringa to støtteparti som ikkje ønska å gå inn i regjering, Venstre og KrF. Støttepartia kunne gå inn i regjeringa på eit seinare tidspunkt viss dette var ønskeleg (Politisk samarbeidsavtale, 2013).

I samarbeidsavtalen vart partia samde om politiske mål og retningslinjer for regjeringsperioden. Avtalen inneheldt også ei plattform for korleis desse fire partia skulle arbeida saman: "Samarbeidspartiene som er i regjering forplikter seg til, i alle saker som behandles i Stortinget, først å søke løsninger og flertall sammen med Venstre og Kristelig Folkeparti" (Politisk samarbeidsavtale, 2013: 5). Innvandring er det einaste politikkområdet som vart utdjupa i detalj i denne samarbeidsavtalen, og utgjorde fire av totalt åtte sider. Desse sidene om "utlendingsfeltet" var ein separat avtale i samarbeidsavtalen (Politisk samarbeidsavtale, 2013: 9).

Kapittelet ovanfor gir ei historisk oversikt over endringar i både innvandringsforvaltinga og integreringsforvaltinga. Då Solberg danna regjering i 2013 låg innvandringsavdelinga, med UDI og UNE som underliggjande etatar, framleis i JD. Justis- og beredskapsministeren hadde då ansvaret for innvandringsavdelinga. Integreringsavdelinga og IMDi låg i Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet og denne avdelinga var underlagt statsrådsposten for barn, likestilling og inkludering. Dei siste endringane i innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga sine departementstilhøyrse før Solberg-regjeringa skjedde som nemnt i 2010 då AID vart nedlagt. Dette var under Stoltenbergs andre regjering og gjorde som nemnt at innvandring og integrering igjen vart plasserte i åtskilte departement.

Då Solberg danna regjering i 2013 gjorde ho ingen endringar i innvandrings- og integreringsfeltet. Omorganisering i innvandrings- og integreringsfeltet under Solberg-regjeringa skjedde først 16. desember 2015. Med Venstre sin inngang i regjeringa 17. januar

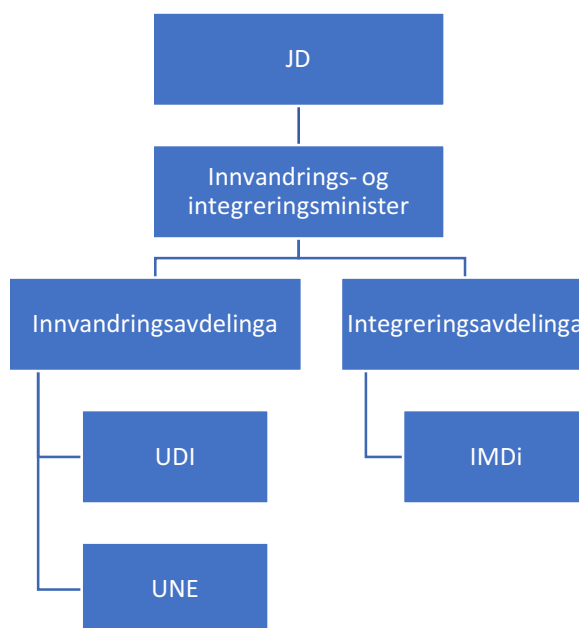
2018 gjorde Solberg-regjeringa ytterlegare endringar i forvaltingsstrukturen for innvandring og integrering 17. januar 2018.

Delkapitla nedanfor gjer greie for desse omorganiseringane i innvandrings- og integreringsfeltet og dei offisielle grunngjevingane for desse endringane. Intensjonen min med presentasjonen av desse endringane i innvandrings- og integreringsfeltet er å synleggjera Solberg-regjeringas fokus i innvandrings- og integreringsfeltet. Endringane syner også interessante ulikskapar mellom Solberg-regjeringa før og etter at Venstre vart med i regjeringa.

5.2.1 Integreringsavdelinga til Justis- og beredskapsdepartementet

I statsråd 16. desember 2015, to år etter at regjeringa Solberg vart danna, vedtok regjeringa fleire endringar. Strukturelle organisatoriske endringar i styringa av innvandrings- og integreringsfeltet var ei av desse (SMK, 2015). Strukturelle organisatoriske endringar omhandlar mellom anna endringar i korleis arbeidsoppgåver vert delt inn og koordinerte, og på kva måte organisasjonar vert kontrollerte og styrte (Jacobsen & Thorsvik, 2013: 385-386).

Omorganiseringa førte til ei endring i departementsstrukturen til Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Justisministeren hadde tidlegare ansvar for alle politikkområda i JD, men endringa omhandla at innvandrings- og integreringsfeltet skulle få ein eigen statsrådspost i JD. Den nye statsrådsposten fekk tittelen *innvandrings- og integreringsminister* (Regjeringa, 2017b, SMK, 2015). Dette førte til at alle underliggjande avdelingar og direktorat i innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga vart samla i same departement og underlagt innvandrings- og integreringsministeren i JD (sjå figur 5 nedanfor).



Figur 5: Innvandrings- og integreringsfeltet etter omorganiseringa i 2015²⁶.

Omorganiseringa førte dermed til at innvandringsavdelinga som allereie låg i JD måtte skifta ministertilhøyrslø medan integreringsavdelinga som låg i BLD måtte skifta både ministertilhøyrslø og departementstilhøyrslø (sjå tabell 5 nedanfor). Den største endringa fall dermed på integreringsavdelinga. Sylvi Listhaug frå FrP vart utnemnd som innvandrings- og integreringsminister. Frå 1. april 2016 fekk ho ansvaret for desse avdelingane og deira underliggjande etatar og direktorat. Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet vart i same månad gitt namnet Barne- og likestillingsdepartementet (NSD, SMK, 2015).

	Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	Barne-, likestilling- og integreringsdepartementet (BLD)
Departementsnivå	Innvandringsavdelinga (INN)	Integreringsavdelinga (INA)
Direktoratsnivå	Utlendingsdirektoratet (UDI) Utlendingsnemnda (UNE)	Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi)

Tabell 5: Innvandrings- og integreringsfeltet før omorganiseringa i 2015²⁷.

Statsminister Erna Solberg hadde pressekonferanse same dag som endringane i innvandrings- og integreringsfeltet vart vedteke i statsråd. I opninga av pressekonferansen spesifiserte Solberg

²⁶ Informasjon henta frå regjeringas nettsider (JD, 2017f).

²⁷ Informasjon henta frå NSD forvaltingsdatabasen og regjeringas nettsider (JD, 2017d, e, NSD, 2017c, d, e, f, g). Tabellen vart også nytta i mi forskingsdesignoppgåve i AORG323.

at regjeringa hadde gått to år utan endringar, og at endringane ikkje var "fremprovosert av annet enn ønsket om å jobbe litt annerledes i regjering, og å ha litt personutskiftinger". Handteringa av flyktningkrisa vart trekt fram som ei av fleire store utfordringar for regjeringa. Solberg grunn gav opprettinga av statsrådsposten for innvandring og integrering med eit auka press som følge av flyktningkrisa. I tillegg påstod ho at "jeg vet at det er store synergieffekter mellom å se de to tingene sammen" og grunn gav dette med hennar tidlegare erfaring som kommunalminister med ansvaret for innvandring og integrering (Solberg-regjeringa, 2015).

Dette *behovet* vart understreka fleire gonger i talen. Ho påpeika også at JD hadde store oppgåver med "beredskapsoppgavene, og de store omleggingene som skjer innenfor politiet". Vidare karakteriserte ho innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug og justis- og beredskapsminister Anders Anundsen som ein "sterk duo". Ho la også til at alle som har arbeida med Listhaug dei to siste åra "vet at hun kommer til å sette preg på dette" (Solberg-regjeringa, 2015).

5.2.2 Integreringsavdelinga til Kunnskapsdepartementet

Solberg-regjeringa fekk eit svekt fleirtal bak seg etter stortingsvalet i 2017 (NRK, 2017). KrF ville ikkje vera verken samarbeidspartnar eller regjeringsmedlem. KrF bekrefta ovenfor NRK at partiet likevel støtta Solberg som statsminister, men at dei ikkje kunne vera i regjering med FrP og Sylvi Listhaug som statsråd i innvandrings- og integreringsfeltet (Skille & Grønli, 2017). Venstre ville heller ikkje vera samarbeidspartnar, men utover hausten valde Venstre å gå inn i regjeringsforhandlingar. Venstre vart med i Solberg-regjeringa 17. januar 2018. Noreg fekk då ein koalisjonsregjering mellom Høyre, Framstegspartiet og Venstre (Solberg-regjeringa, 2018a). Dette skjedde trass i at partileiaren i Venstre, Trine Skei Grande, i valkampen stod fast ved at Venstre ikkje ville gå inn i ein regjeringskoalisjon med FrP:

Hvis det blir borgerlig flertall, har vi to regjeringsalternativer. Det er dagens regjering og en blågrønn regjering bestående av Høyre, KrF og Venstre. Venstre ønsker en blågrønn regjering, og vi kommer til å kjempe til 'the bitter end' for å få det til (Skarvøy, 2017).

I statsråd 17. januar 2018 gjorde Solberg-regjeringa nye endringar i feltet for innvandring og integrering. Sylvi Listhaug fekk eit større ansvar i JD og vart utnemnd som justis-, beredskaps-

og innvandringsminister. Tidlegare justis- og beredskapsminister Per-Willy Amundsen (FrP) gjekk av og vart stortingsrepresentant. Samstundes som Listhaug fekk eit utvida ansvar i JD, mista ho ansvaret for integreringsfeltet. Integreringsavdelinga vart flytta ut av JD og inn i Kunnskapsdepartementet (KD), og vart underlagt kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner (H). Dermed vart innvandring og integrering igjen plasserte i ulike departement. Integreringsavdelinga har dermed blitt flytta to gongar i løpet av dei siste to åra under Solberg-regjeringa (SMK, 2018b). Tabell 6 nedanfor summerer opp kva ulike statsrådar og departement innvandring og integrering har vore i under Solberg-regjeringa.

	2013-2015		2016-2017 ²⁸		2018-	
	Dep.	Statsråd	Dep.	Statsråd	Dep.	Statsråd
INN	JD	- Justisminister: Anders Anundsen (FrP)	JD	- Innvandrings- og integreringsminister: Sylvi Listhaug (FrP)	JD	- Justis-, beredskaps- og innvandringsminister: Sylvi Listhaug(FrP)/ Tor M. Wara (FrP) ²⁹
INA	BLD	- Barne-, likestillings- og inkluderingsminister: Solveig Horne (FrP)	JD	- Innvandrings- og integreringsminister: Sylvi Listhaug (FrP) ³⁰	KD	- Kunnskaps- og integreringsminister: Jan Tore Sanner (H)

Tabell 6: Organiseringsendringar i innvandrings- og integreringsfeltet i 2013-2018³¹.

På pressekonferansen same dag hevda statsministeren at regjeringa hadde fått kontroll på tal tilkomstar til landet. Flyttinga av integreringsfeltet til KD vart grunngeve med at det derfor ville vera naturleg å sjå integrering saman med andre områder enn innvandring; "Jeg tror vi kommer til å se store synergieffekter mellom barnehage, kunnskap, kompetansesatsing og integrering". Ho understreka også på denne pressekonferansen at endringa i 2015 botna i at flyktningkrisa skapa eit behov for å samla innvandring og integrering under ein statsråd (Solberg-regjeringa, 2018a).

Solberg rosa blant anna Listhaug då ho sa at "erfarne og engasjerte politikere" skulle få nye ansvarsområde i regjeringa. Vidare skildra Solberg Listhaugs kompetanse slik: "Hun har vist at

²⁸ Justisminister Anders Anundsen var framleis i JD men hadde ikkje lenger ansvaret for INN. 20. desember 2016 tok Per-Willy Amundsen over som justisminister (Regjeringa, 2018a).

²⁹ Tor Mikkel Wara overtok etter at Sylvi Listhaug trakk seg 20. mars 2018 (Regjeringa, 2018a).

³⁰ Listhaug i permisjon frå 6. mars – 2. juli 2017. Per Sandberg konstituert innvandrings- og integreringsminister i denne perioden (Regjeringa, 2018a).

³¹ Informasjon henta frå regjeringas nettsider (Regjeringa, 2018a).

hun har kraft til å løfte saker, og kommer til å gjøre det, ikke minst når vi skal bære gjennom et av de departementene som står for svært mange reformarbeid samtidig for øyeblikket". Finansminister Siv Jensen (FrP) skildra Listhaug som ein "sterk minister" og at Listhaug "får et stort og krevende saksområde som jeg er helt sikker på at hun kommer til å håndtere godt". Jensen karakteriserte denne dagen som historisk fordi det er

en forsterket ikke-sosialistisk regjering med Høgre, Fremskrittspartiet og Venstre for å skape en enklere hverdag for folk flest, løse de store utfordringene som Norge står ovenfor, og for å skape et bærekraftig velferdssamfunn (Solberg-regjeringa, 2018a).

Kulturminister Trine Skei Grande fekk ordet etter Jensen. Ho påpeika raskt at Venstre dreg regjeringa meir mot midtaksen i politikken;

Venstre sin jobb har vært å påvirke denne regjeringen til å bli grønnere, rausere og mer sosial-liberal, viss ingen har hørt det før nå, og det mener vi at vi klarte gjennom den plattformen som vi la frem. Og nå er vi glade for at begrepet blå-grønn regjering begynner å sette seg (Solberg-regjeringa, 2018a).

Skei Grande gav inntrykk av at miljø, utdanning og inkludering er Venstres hovudsaker. Venstre fekk statsrådspostar innanfor både miljø og utdanning. Sjølv om kunnskaps- og integreringsministeren er frå Høgre nyttar Skei Grande mykje tid på å forklara korleis hennar kulturministerstilling er viktig i arbeidet med inkludering av innvandrarar;

Også mener jeg at kulturpolitikken er viktigare enn noensinne, det trenger vi for å skape det inkluderende samfunnet som vi skal lage, det trenger vi også i den inkluderingsdugnaden som statsministeren har tatt til ordet for, fordi at kultur er så viktig som fellesskapsbygger, og en viktig drivkraft i omstillingen av Norge (Solberg-regjeringa, 2018a).

Skei Grande fekk spørsmål om kva ho syntest om at Listhaug "blir mektigare, altså får større ansvar etter den siste inntreden i regjering" og svara vagt; "Jeg tror at man kjenner igjen Venstre sin profil ut i fra hvilke poster vi har valgt. Også tror jeg vi skal klare å få til dette samarbeidet godt". Likevel avslutta ho med; "Så er det ikke sikkert at det alltid blir lett, men vi skal i alle fall prøve å få det til å bli bra". Dette kan gi ein indikasjon på at Venstre er oppteken av å syna

veljarane sine at dei framleis vil stå på sine krav i innvandrings- og integreringspolitikken (Solberg-regjeringa, 2018a).

I eit intervju med P1 12. mars 2018 understreka Skei Grande at Solbergs andre regjering fjerna ansvaret for integrering frå Listhaugs kontroll; "Nå er ikke dette ansvaret lenger for Listhaug. Det ansvaret vart med en ny regjering overført til Sanner, så det er han som skal ivareta det feltet på vegner av regjeringen" (NRK P2, 2018).

5.2.3 Ny justis-, beredskaps- og innvandringsminister

JD la 9. juni 2017 fram eit forslag om endring i utlendingslova for at terrormistenkte ikkje skulle få sin søknad realitetsbehandla i UNE. I staden ville Solberg-regjeringa at dette skulle vera ein administrativ prosess utanfor UNE (Prop. 146 L, 2016-2017). Dette ville i praksis gi JD større politisk innverknad i enkeltsaker. Forslaget vart ikkje godt motteke i Stortinget. Både opposisjonen (Ap, Sp, SV, MDG og Raudt), tidlegare samarbeidspartner KrF og regjeringsmedlem Venstre stemte imot forslaget, og fekk fleirtal. Motstanden på Stortinget botna i frykta for at terrormistenkte ikkje skulle verta handsama på ein rettssikker måte (Innst. 173 L, 2017-2018, Stortinget, 2018b). Dei bygde sin argumentasjon på NOU (2015:4: 12) som konkluderte med at ein slik administrativ prosess ville gå på kostnad av rettsstatens prinsipp.

Justis-, beredskaps- og innvandringsminister Sylvi Listhaug (FrP) reagerte på Stortingets avgjerd ved å leggja ut eit innlegg på det sosiale mediet Facebook. Innlegget var eit bilete av soldatar frå al-Shabab-militsen i Somalia og inneheldt teksten; "Ap mener terroristenes rettigheter er viktigere enn nasjonens sikkerhet". Innlegget vart også publisert same dag som premieren til dokumentarfilmen om 22. juli (Svaar, 2018). Dette skapte store reaksjonar i Stortinget, og både Ap og AUF tok innlegget tungt. Saken førte til at opposisjonen og KrF fekk fleirtal i Stortinget for at Listhaug "offentlig har fremsatt uriktige og krenkende påstander knyttet til bekjempelse av terror i Norge", og 15. mars 2018 stilte fleirtalet på Stortinget seg bak eit daddelvevtak³² mot Listhaug (Stortinget, 2018c). Høgre, FrP og Venstre stemte nei i denne saka. Som konsekvens av daddelvevtaket, orsaka Listhaug innlegget på talarstolen i Stortinget totalt fire gongar (Spence, Ruud & Ask, 2018, Stortinget, 2018b).

³² Eit daddelvevtak er eit kritikkvevtak. Daddelvevtaket er den sterkaste forma for kritikk som kan bli retta mot ein statsråd frå Stortinget utan at Stortinget erklærer mistillit mot statsråden (Stortinget, 2018a).

Opposisjonen var likevel ikkje nøgd med orsakinga. Dei hadde inntrykk av at Listhaug ikkje forstod *kva* gale ho hadde gjort. Raudt presenterte derfor eit mistillitsforslag³³ 14. mars 2018 mot Listhaug som justis-, beredskaps- og innvandringsminister. Alle opposisjonspartia (Ap, SP, SV og MDG) og KrF stilte seg bak forslaget til Raudt. NRK slo opp rykte frå regjeringa om at FrP ville gå av viss Listhaug mista si ministerstilling. Bakgrunnen skal ha vore at Listhaug sin avgang ville ha gjort det vanskeleg for FrP å halda fram i regjering. Det var også rykte frå Statsministerens kontor som tilsa at heile regjeringa ville gå av viss Stortingets fleirtal stilte seg bak mistillitsforslaget mot Listhaug. Likevel valde Listhaug å gå av 20. mars 2018, morgonen etter at også KrF offisielt stilte seg bak mistillitsforslaget, men før eit eventuelt mistillitsvotum vart vedteke i Stortinget. Ho omtala norsk politikk som "en barnehage" og at hennar ytringsfridom hadde blitt "knebla". Listhaug påpeika at ho hadde fått regjeringas fulle støtte. Ho grunngav sin avgang i at ho ville syta for at Jonas Gahr Støre (Ap) ikkje vart statsminister fordi han var "uegnet" (Listhaug, 2018). Hennar ord mot Ap og Gahr Støre vart oppfatta som krasse og skapa enda meir samfunnsdebatt i media (NTB, 2018b).

Tidlegare FrP-politikar Tor Mikkjel Wara vart utnemnd til ny justis-, beredskaps- og innvandringsminister den 4. april 2018 (Solberg-regjeringa, 2018b). Wara satt på stortinget frå 1989 til 1993. På denne tida vart han sett på som favoritten til å ta over stillinga som partiformann etter Carl I. Hagen. I 1993 takka han nei til å sitja på Stortinget og i 1994 meldte han seg ut av FpU som følgje av det omstridde landsmøtet i Bolkesjøen³⁴. Han heldt fram som betalende medlem. Wara var ein av liberalistane i partiet som var misnøgd med partiets populistiske vending på nittitalet. I følgje NTB åtvare Wara i 1993 Carl I. Hagen mot å nytta innvandrarsaken for å dra stemmer i valkampen (Breivik, 2018).

Wara har vore ute av politikken i mange år, men har likevel vore ein viktig støttespelar for FrPs partileiar Siv Jensen i desse åra. Han var særleg sentral som Jensens politiske rådgjevar i forkant av stortingsvalet i 2013. I følgje politisk redaktør i BT, Frøy Gudbrandsen (2018) er Wara ein "særdeles god retoriker". Vidare spådde ho at Wara vil merka seg i den offentlege debatten; "Hvis han fortsatt har det i seg, vil han fort ta stor plass i den offentlige debatten. Det manglet ikke på friske og frekke uttalelser sist han var i politikken. Han evnet både å begeistre og

³³ Mistillitsforslag vert fremma for Stortinget. Viss forslaget blir vedteke, kallast dette eit mistillitsvotum. Gjennom mistillitsvotum uttrykkjer fleirtalet på Stortinget mistillit til regjeringa eller ein enkelt statsråd, som dermed vert tvinga til å gå av (Stortinget, 2018a).

³⁴ Dette vert ytterlegare forklara i kapittel 5.3.

provosere". I følge fleire mediehus er Wara godt likt av andre politiske parti. KrFs partileiar Knut Hareide uttala at han var positiv til den nye statsråden; "I nokre saker står han nok langt frå KrF, men på innvandringsfeltet har han nok ei tilnærming som er meir samlande enn det den tidlegare justisminister har hatt" (Breivik & Skei, 2018).

I eit intervju med Aftenposten den 4. april i år uttala både Carl I. Hagen (FrP) og Tybring-Gjedde (FrP) eit håp om at Wara har blitt "vaksen". Dei uttrykte håp om at han har forståing for at dagens innvandringspolitikk er annleis enn for tjue år sidan. Carl I. Hagen uttala også eit ønske om at Wara vil rådføra seg med omstridde Human Rights Service (HRS)³⁵. Hagen ønska også at Wara vil syta for ein like streng innvandringspolitikk som Listhaug (Barstad, 2018, Breivik, 2018).

5.2.4 Oppsummering

Integreringsavdelinga vart flytta til JD som følge av omorganiseringa i desember 2015. Innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga vart då samla under ein nyoppretta statsrådspost, innvandrings- og integreringsminister, som FrPs Sylvi Listhaug vart utnemnd til.

Omorganiseringa i 2018 flytta integreringsavdelinga til KD, og dette politikkområdet vart underlagt Høgres kunnskaps- og integreringsminister Jan Tore Sanner. Innvandring vart verande i JD under statsrådsposten for justis-, beredskap og innvandring, som no var underlagt Sylvi Listhaug. JD hadde dermed berre ein statsrådspost, og innvandring og integrering vart igjen plasserte i åtskilte departement.

Listhaug fekk mistillitsforslag frå Raudt 14. mars 2018 og gjekk av som justis-, beredskaps- og innvandringsminister før eit eventuelt mistillitsvotum fann stad i Stortinget. Tor Mikkel Wara vart utnemnd som ny justis-, beredskaps- og innvandringsminister. Wara er ein kjent frontfigur i FrP frå 1990-talet, og var då kjent for å ha ein *mildare* tilnærming til innvandring enn dagens FrP.

³⁵ Human Rights Service vert utdjupa i kap. 6.1.3.

6. ENDRINGAR I POLITIKKEN

Dette kapitlet syner endringar i innvandrings- og integreringspolitikken under Solberg-regjeringa. Dette vert gjort for å kasta lys på prioriteringane til regjeringa i innvandrings- og integreringspolitikken, samt korleis desse endringane i politikken vert teke imot hjå andre politiske parti og direktorata i dette feltet. Kapitlet forsøker å syna regjeringa sine politiske prioriteringar for utvalde budsjettår ved å analysa vedteke statsbudsjett og regjeringas proposisjonar til statsbudsjettet. På bakgrunn av mykje oppstyr rundt ein omdiskutert organisasjon i integreringsfeltet har eg også undersøkt korleis regjeringa stiller seg til denne organisasjonen. Kapitlet undersøker også kven Solberg-regjeringa utnemnde som direktør i UDI, UNE og IMDi, og samanhengen mellom utnemninga og FrP sin politiske ideologi. Avslutningsvis vert utvalde innstrammingsforslag frå regjeringa undersøkte og korleis direktorata i innvandrings- og integreringsfeltet, samt andre politiske parti, har reagert på desse. Dette kapitlet undersøker også kontroversielle lovendringar som har blitt vedteke av fleirtalet på Stortinget, og kva posisjon opposisjonen og regjeringspartia har teke til desse.

6.1 Statsbudsjett og tildelingar til organisasjonar

Kvart år utarbeider regjeringa ein proposisjon til statsbudsjettet for det komande året. Denne proposisjonen vert så lagt fram for Stortinget. Etter handsamingar i stortingskomitear vert det endelege statsbudsjettet vedteke. Regjeringas proposisjon til statsbudsjettet syner dei politiske prioriteringar til regjeringa for det komande året, medan det vedtekne statsbudsjettet syner prioriteringane til fleirtalet på Stortinget. Desse prioriteringane kjem til uttrykk både i kor mykje regjeringa tildeler dei ulike departementa og direktorata, og gjennom korleis regjeringa skildrar av dei ulike politikkområda. I proposisjonen til statsbudsjettet rangerer også regjeringa kva politikkområde dei prioriterer høgast for det komande året. Dette er også påpeika i det vedtekne statsbudsjettet.

Ein omtale av desse dokumenta vil syna likskapar og ulikskapar mellom regjeringa og Stortinget sine ønsker for dei ulike politikkområda. Ettersom dette er ei masteroppgåve i administrasjon og organisasjonsvitskap vil innhaldsanalysen av desse dokumenta hovudsakleg fokusera på omtalen av innvandring og integrering, samt i kva grad regjeringa gir uttrykk for å prioritere desse. Den økonomiske delen er avgrensa til å sjå om det er merkverdige endringar, men økonomiske analysar utanfor dette vil ikkje bli utført.

Solberg-regjeringa endra innvandrings- og integreringsforvaltinga i desember 2015 og i januar av 2018. Derfor vil det vera mest fruktbart å analysera proposisjonen til statsbudsjettet og det vedtekne statsbudsjettet for budsjettåra 2016 og 2018. Vidare i oppgåva vil regjeringa sin proposisjon til statsbudsjettet verta kalla *proposisjon*, medan det vedtekne statsbudsjettet vert skildra som *statsbudsjett*.

Kapittelet vil vidare undersøkje endringar i offentlege tildelingsmidlar til ein organisasjonar i integreringsfeltet. Forvaltinga av desse tildelingsmidlane syner politiske prioriteringar og korleis regjeringa ønsker å arbeida med dette feltet.

6.1.1 Statsbudsjettet for budsjettåret 2016

Proposisjonen for statsbudsjettet vart presentert for Stortinget i oktober 2017, og statsbudsjettet vart vedteke i laupet av hausten 2017. Tabell 7 nedanfor syner at regjeringa sin proposisjon ønska ei prosentvis auke på 13,2 prosent til IMDi, medan proposisjonen ville gi UDI og UNE ein minimal reduksjon på 0,3 prosent. Proposisjonen grunnir ei auke i løyvingane til IMDi med at "bosettingen har økt de siste årene, noe som innebærer at målgruppen for integreringstilskuddet vokser" (Prop. 1 S, 2015-2016: 75). Regjeringa påpeikar også at løyvingar til UDI, UNE og IMDi "varierer sterkt fra år til år som følge av variasjoner i tilstrømninger av asylsøkere og flyktninger" (Prop. 1 S, 2015-2016: 59).

POST	Tildelingsmidlar i mill. kr.		
	STATSBUDSJETT 2015 ³⁶	PROPOSISJON 2018 ³⁷	ENDRING I PRS
06.90 Beskyttelse og innvandring (UDI, UNE)	3.581,1	3.570,2	-0,3
SUM JD	33.365,8	34.402,1	3,1
06.95 Integrering og mangfald (IMDi)	9.561,4	10.823,8	13,2
SUM BLD	56.424,2	59.336,2	5,2

Tabell 7: Tiltrådingar om løyvingar til IMDi, UDI og UNE³⁸.

Ein av regjeringas hovudprioriteringar for JD i 2016 var "økt kapasitet i utlendingsforvaltningen", då dette "anslås isolert sett å øke utgiftene til drift av mottak og

³⁶ Statsbudsjettet vert vedteke av Stortinget, og dette vert kalla "blå bok", eller "saldert budsjett".

³⁷ Regjeringas proposisjon til statsbudsjettet vert kalla "gul bok".

³⁸ Informasjon henta frå Prop. 1S (2015-2016: 23, 29).

tilskudd til vertskommuner og beboere med 90 mill. kroner i 2016" (Prop. 1 S, 2015-2016: 23). Ei auke i tildelingsmidlane til IMDi i dette forslaget skulle hovudsakleg gå til å auka busetjing av flyktningar, og "videre foreslår regjeringa midler til utvikling av system for bedre kartlegging av flyktingenes kompetanse" (Prop. 1 S, 2015-2016: 29).

Proposisjonen anerkjente utfordringa med den auka flyktningstraumen til Europa, og fokuserte på handteringa av flyktningkrisa som ei av regjeringas hovudmål for 2016. Proposisjonen vektlegg auka saksbehandlingskapasitet i UDI som avgjerande for å kunna ta ut "3.120 overføringsflyktningar i 2016, hvorav 3.000 plasser forbeholdes syrerar", og for å syta for raskare retur av "kriminelle utlendingar og asylsøkere utan beskyttelsesbehov" (Prop. 1 S, 2015-2016: 11). Regjeringa anerkjente at dette er eit internasjonalt problem som krev innsats frå heile verdssamfunnet; "Dette krev en stor internasjonal innsats både for å løse konflikter, stabilisere sårbare stater og for å bistå menneske på flukt" (Prop. 1 S, 2015-2016: 13).

Proposisjonen fokuserer også på at regjeringa skal hjelpa flyktningane der dei er. Dette gjeld særleg for innbyggjarane i Syria og nabolanda. Proposisjonen vil auka løyvingane til dette formålet; "Dette er bakgrunnen for at Norge har tatt initiativ til en giverlandskonferanse for å sørge for økt støtte fra verdenssamfunnet. Norge gir også politisk og økonomisk støtte til FNs arbeid for en politisk løsning på konflikten i Syria" (Prop. 1 S, 2015-2016: 13). Schengen- og Dublin-samarbeidet, som syter for registrering og kontroll ved yttergrensene, vert skildra som viktige, og regjeringa ønsker rask retur av asylsøkjjarar som ikkje har rett på opphald i Noreg (Prop. 1 S, 2015-2016: 13). Usikkerheita rundt situasjonen i Syria vert påpeika i proposisjonen og regjeringa tok atterhald om at det kunne oppstå behov i 2016 som ville føra til justeringar i statsbudsjettet og tildelingsprioriteringar;

Det er stor usikkerhet om utviklingen vi er inne i og hvor mange asylsøkere som vil komme til Norge fremover. Regjeringa har lagt fram forslag om tilleggsbevilgningar for 2015 for å handtere situasjonen. Regjeringa forventer at det også vil være behov for å komme tilbake til konsekvensane av de økte asylankomstene ifm. nysalderingen av budsjettet for 2015 (Prop. 1 S, 2015-2016: 13).

Regjeringa føreslo løyvingar på 10.823.763.000 kr til IMDi, medan Stortinget vedtok nesten ein milliard ytterlegare, 11.659.494.000 kr. Dei største endringane var i post 71 *Tilskudd til innvandreroorganisasjoner og annen frivillig virksomhet* som vart endra frå 48.208.000 kr til

82.208.000 kr og løyvingane til post 60 *Integreringstilskudd* som gjekk frå 7.951.588.000 kr til 8.393.128.000 kr (Prop. 1 S, 2015-2016: 121-122, Statsbudsjettet, 2016: 39-40). Proposisjonen foreslo 3.570.190.000 kr til UDI og UNE, medan Stortingets fleirtal vedtok at UDI og UNE skulle samla tildelast 8.267.354.000 kr i statsbudsjettet (Prop. 1 S, 2015-2016: 110-111, Statsbudsjettet, 2016: 26-27). Dette er meir enn dobbelt så mykje som regjeringa foreslo. Nesten alle postane auka i statsbudsjettet, men tabell 8 nedanfor syner nokre postar som skilde seg særleg ut.

Post	Regjeringas proposisjon	Vedteke statsbudsjett
Spesielle driftsutgifter for asylmottak:	1.523.077.000	4.995.249.000
Spesielle driftsutgifter for tolk og oversettelse	49.401.000	90.589.000
Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	275.711.000	599.500.000
Stønader til beboere i asylmottak	384.133.000	861.113.000

Tabell 8: Løyvingar til utvalde postar for UDI og UNE³⁹.

Både proposisjonen og statsbudsjettet vart utforma før omorganiseringa i innvandrings- og integreringsforvaltinga fann stad og dermed var IMDi framleis under BLD i desse dokumenta. Finansdepartementet sendte inn ei endringsmelding som presiserte at dei same midlane som tidlegare var budsjettert til IMDi under BLD skulle flyttast saman med IMDi til JD. Som følge av denne omorganiseringa ønskja regjeringa ei auke i løyvingane til JDs driftsutgifter på 55,3 millionar (Prop. 59 S, 2015-2016).

6.1.2 Statsbudsjettet for budsjettåret 2018

Solberg-regjeringa la fram forslag til stortingsvedtak om statsbudsjettet for 2018 den 29. september 2017 (Prop. 1 S, 2017-2018). Dette var knappe tre veker etter stortingsvalet og proposisjonen vart godkjent i statsråd same dag. Venstre og KrF var dermed ikkje samarbeidspartnarar med Solberg-regjeringa då proposisjonen vart lagt fram for Stortinget. Venstre var heller ikkje eit regjeringsparti på dette tidspunktet. Stortinget vedtok statsbudsjettet for 2018 i laupet av hausten 2017. Sidan integreringsavdelinga vart flytta frå JD til KD i januar

³⁹ Informasjon henta frå prop. 1S (2015-2016: 110-111) og statsbudsjettet (2016: 26-27).

2018 låg integreringsavdelinga framleis under JD i både proposisjonen og statsbudsjettet for budsjettåret 2018 (Prop. 1 S, 2017-2018, Statsbudsjettet, 2018).

Tabell 9 nedanfor syner at proposisjonen har redusert tildelingsmidlane til innvandringsavdelinga med 34,8 prosent. Regjeringa grunngir dette med "effekten av de økte asylankomstene høsten 2015 avtar". Integreringsavdelinga vert omtala under posten *integrering og mangfold* og vart tildelt 9,3 prosent mindre enn i fjorårets statsbudsjett. Dette vert ikkje ytterlegare grunngjeve, anna enn at regjeringas prognosar ventar at "Mange vil også i løpet av perioden 2019-2021 ha være bosatt tilstrekkelig lenge til at utgiftene til integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap reduseres" (Prop. 1 S, 2017-2018: 69). Det var dermed ein større prosentvis nedgang i tildelingsmidlane til UDI og UNE enn til IMDi. Trass i denne nedgangen i postane tilknytt IMDi, UDI og UNE vart tildelingsmidlane til JD berre redusert med 3,9 prosent (Prop. 1 S, 2017-2018: 19).

POST	Tildelingsmidlar i mill. kr.		
	STATSBUDSJETT	PROPOSISJON	ENDRING
	2017 ⁴⁰	2018 ⁴¹	I PRS
06.90 Beskyttelse og innvandring (UDI, UNE)	4.608,0	3.003,7	-34,8
06.95 Integrering og mangfold (IMDi)	18.924,6	17.164,6	-9,3
SUM JD	59.481,9	57.153,5	-3,9

Tabell 9: Tilrådingar om løyvingar til IMDi, UDI og UNE⁴².

Innvandring har liten omtale i proposisjonen si skildring av regjeringa sine hovudprioriteringar. Proposisjonen nemner heller ikkje integrering som ei av sine eksplisitte hovudprioriteringar for 2018. *Trygghet og beredskap* er derimot ein av regjeringas hovudprioriteringar. *Integrering og tryggleik* vert påpeika som grunngjevingar for at regjeringa "bør øke politiinnsatsen i Oslo sør" og at "Politiets utlendingsenhet (PU) og Utlendingsdirektoratet (UDI) [bør] samlokaliseres" (Prop. 1 S, 2017-2018: 10).

Vidare vert denne samlokaliseringa skildra som ein av JD sine hovudprioriteringar. Proposisjonen hevdar at samlokaliseringa vil "gi økt effektivitet og kvalitet i

⁴⁰ Statsbudsjettet vert vedteke av Stortinget, og dette vert kalla "blå bok", eller "saldert budsjett".

⁴¹ Regjeringas proposisjon til statsbudsjettet vert kalla "gul bok".

⁴² Informasjon henta frå Prop. 1S (2017-2018: 19).

utlendingsforvaltningen" og "gi bedre beredskap for å kunne håndtere fremtidige økninger i asylankomstene til Norge". Regjeringa vil gi politiet auka kapasitet til å "følge opp utsatt ungdom og til å forhindre rekruttering til miljøer som begår kriminalitet" (Prop. 1 S, 2017-2018: 19). Dette integreringsfokuset vart kritisert av SV i justiskomiteen. SV-medlemmene ønska at integreringsavdelinga skulle bli tildelt fleire midlar og kritiserte regjeringa for at "integreringsutfordringer ikke kun kan løses med satsing på politiinnsats, og at det er sentralt også å satse på tiltak som forebygger og er i forkant av politiets hovedområde" (Innst. 6 S, 2017-2018: 35).

Statsbudsjettet for 2018 syner nokre endringar for innvandring og integrering i forhold til proposisjonen. JD får like stor fullmakt over sine direktorat og avdelingar i begge dokumenta, men fleirtalet på Stortinget har regulert tildelingsmidlane til IMDi, UDI og UNE. Stortinget vedtok ein lågare tildelingssum til UDI og UNE, frå føreslegne 3.003.736.000 til vedtekne 2.996.270.000. Alle formene for driftsutgifter til UDI og UNE vart reduserte i statsbudsjettet samanlikna med proposisjonen. Resten av postane var like, utanom tre postar som vart tildelt meir midlar i statsbudsjettet enn de som vart føreslege av regjeringa (Prop. 1 S, 2017-2018: 104, 163-166, Statsbudsjettet, 2018: 21-22, Stortinget, 2017a).

Regjeringa føreslo ein tildelingssum på 17.164.587.000 kr til IMDi i sin proposisjon, medan Stortingets fleirtal vedtok ein litt høgare sum på 17.323.420.000 kr. Fordelinga av midlane til IMDi i statsbudsjettet førte til at nokre driftsutgifter auka medan andre vart reduserte samanlikna med proposisjonen. Kapittel 496 *Busetjing av flyktningar og tiltak for innvandrarar* har ei auke i fire postar, medan kapittel 497 *Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for vaksne innvandrarar* har nedgang i ein post og auke i ein (Prop. 1 S, 2017-2018: 104-105, Statsbudsjettet, 2018: 22).

6.1.3 Tildelingar til organisasjonar

Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet vert øremerkte til enkelte organisasjonar gjennom vedtak i Stortinget (IMDi, 2016b: 2). Målet med denne tilskotsordninga er å "medverke til auka deltaking i, og auka tillit til, samfunnet blant innvandrarar og barna deira. Tilskotet skal medverke til å gi alle dei same moglegheitene, rettane og pliktene når det gjeld å delta i samfunnet og ta i bruk egne ressursar" (Prop. 1 S, 2015-2016: 68). Ordninga var tidlegare søknadsbasert og har vore underlagt både UDI og IMDi.

I 2006 tok IMDi over ansvaret for denne tilskotsordninga frå UDI og i 2011 vart ordninga søknadsbasert (IMDi, 2016b: 1).

Kva organisasjonar som mottar midlar gjennom denne tilskotsordninga har variert noko. I 2018 var det seksten organisasjonar. Ein organisasjon som skil seg ut er Human Rights Service (HRS). I følgje IMDi (2016b: 6) etablerte HRS seg "som en partipolitisk uavhengig tenketank for integrerings/inkluderings- og innvandringspolitikk" i 2001. HRS skildrar integrering eller inkludering som "at borgere av et fritt og moderne demokrati som Norge kjenner og aksepterer en felles verdiplattform basert på demokratiets bærebjelker" (Karlsen, Storhaug & Hjerpsset-Østlie, 2017). I følgje Store norske leksikon har HRS har markert seg kritiske til det økonomiske og verdimeslige utbyttet ved høg innvandring. Dei karakteriserer seg sjølve som informasjonsspreiing for betre integrering og for å oppretthalda sentrale menneskerettar. Organisasjonens frontfigur er Hege Storhaug, forfattern av boka *Islam, den 11. landeplage*⁴³ (Garvik, 2017).

HRS har mottatt årleg statsstønad gjennom denne tilskotsordninga sidan 2006. Under IMDi sin styring av støtteordninga steig den årlege støtta frå 1,7 millionar til 1,8 millionar i 2008. I 2012, under Stoltenbergs andre regjering, vart støtta til HRS halvert gjennom vedtak i Stortinget. Året etter vart stønaden vidare redusert til 700.000 og igjen auka til 900.000 under Solberg-regjeringa i 2014. I 2015 var det ei tydeleg endring i summen tildelt HRS samanlikna med tidlegare år. Stønaden til HRS vart då dobla og har sidan vore på 1,8 millionar. Tabell 10 nedanfor syner årleg stønad til HRS frå 2006 til 2018.

År	Søknadsbasert ordning underlagt IMDi		Øremerkete tildeling utført i Stortinget			
	2006-2007	2008-2011	2012	2013	2014	2015-2018
Årleg støtte i mill.	1,7	1,8	0,9	0,7	0,9	1,8

Tabell 10: Oversikt over årleg støtte til HRS^{44,45}.

⁴³ Islam, den 11. landeplage av Hege Storhaug vart utgjeve i 2015.

⁴⁴ IMDis nettsider gir informasjon om stønad gjennom *tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* for nokre år. Informasjon om åra som ikkje er opplyste her fekk eg frå kontaktpersonen på denne sida, [Hamzah Nordahl-Rajpoot](#).

⁴⁵ Informasjon om vedlegget *Tilskudd til innvandrerorganisasjoner 2016* i IMDis årsrapport henta frå IMDis nettsider (IMDi, 2017d).

I 2016 leverte IMDi ein rapport til JD om *Innspill til gjennomgang av "Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet"*. I rapporten anbefalar IMDi regjeringa å fjerna statsstøtta til HRS. Rapporten var unnateke offentlegheita, men vart publisert i fleire medium, blant anna i HRS og Dag og Tid. Rapporten grunn gav denne anbefalinga med at HRS sin retorikk har utvikla seg til å bli "fremmendifientlig og muslimfientlig" dei siste åra. Vidare påpeikar rapporten at "HRS sitt samlede virke kan derfor bidra til å skape mindre tillit og mindre deltakelse hos innvandrerbefolkningen. Vi kan heller ikke se at HRS har solid forankring i noe innvandrer miljø" (IMDi, 2016b: 7).

Per Sandberg (FrP)⁴⁶ grunn gav tildelinga til HRS slik: "Human Rights Service er en viktig del av integreringsdebatten" (TV2, 2017). Konsekvensane av fagrapporten vart at JD endra vilkåra for tilskotsordninga ved å leggja til setninga "Tilskuddet skal sikre samfunnet kunnskap om alle sider ved integreringsprosessen, også mulige utfordringer og hvordan disse kan håndteres". I følgje JDs kommunikasjonsavdeling vart dette gjort "for å tydeliggjøre hensikten med ordningen" (Kristiansen, 2017). I motsetnad til regjeringa har opposisjonspartia Ap, SV og Sp vore kritiske til Human Rights Service sin budskap dei siste åra (Garvik, 2017).

I oktober laga Human Rights Service ein kampanje der dei oppfordra lesarane sine til å ta tilfeldige bilete av uvitande muslimar på gata for å "dokumentere den kulturelle revolusjonen" (Storhaug, 2017). I spørsmål om kvifor HRS framleis får statsstønad omtala innvandrings- og integreringsminister Listhaug viktigheita av "et mangfold av stemmer i debatten om innvandring og integrering" (Dokument nr. 15:37, 2017-2018). Ho påpeika at tilskotet ikkje vurderer organisasjonane sine "konkrete aktiviteter, og departementet tar ikke stilling til enkeltaktiviteter i regi av noen av mottakerne" (Dokument nr. 15:37, 2017-2018). Listhaug bekrefta også at ho ville foreslå statsstønad til HRS i statsbudsjettet for 2018.

Denne saka skal også ha vore ei utløysande orsak at fleire parti tok eit tydeleg standpunkt mot statsstønad til HRS. I eit intervju med NRK hevda KrFs Geir Inge Bekkevold (medlem i familie- og kulturkomiteen) at HRS ikkje bidreg til integrering men stigmatisering (Garvik, 2017, Krantz, 2017). Likevel føreslo ikkje KrFs alternative statsbudsjett å kutta statsstønad til HRS, men å flytta tildelinga på 1,8 millionar til HRS frå å ligga under *Tilskudd til*

⁴⁶ Per Sandberg (FrP) var konstituert innvandrings- og integreringsminister medan Sylvi Listhaug var i svangerskapspermisjon frå 5. mars til 2. oktober 2017 (Sandvik, 2017).

innvandreroorganisasjoner og annen frivillig virksomhet (kapittel 496, post 71) til *Ymse tiltak* under *Allmenne kulturformål* i Kulturdepartementet (kapittel 325, post 78) (Innst. 2 S, 2017-2018: 100).

Venstre sitt alternative statsbudsjett hadde i motsetnad til KrF føreslege å fullstendig fjerna stønaden til HRS. Dei omtala HRS som *omstridt* og at partiet ikkje vurderer HRS som "et nasjonalt ressursmiljø på integreringsfeltet" (Innst. 2 S, 2017-2018: 186). Dei alternative budsjetta til opposisjonspartia Raudt, SV og Ap føreslo også eit fullstendig kutt i statsstønaden. Sp ønska ikkje fullstendig kutt i løyvingane til HRS, men ville redusera stønaden med 50 prosent (Innst. 2 S, 2017-2018: 187, 367, 379, Innst. 16 S, 2017-2018: 59-60).

IMDi sin forvaltning av tilskot til innvandreroorganisasjonar og anna friviljug verksemd har også blitt revidert av Riksrevisjonen. Midlane i tilskotsordninga skal vera med på å auka innvandrara si deltaking i, og tillit til, det norske samfunnet. Ei styrking i friviljuge organisasjonar si rolle i integreringsarbeidet er også eit mål med denne tilskotsordninga. I følge Riksrevisjonen vart ikkje alle krav til statleg tilskotsforvaltning følgde i 2016; "Svakhetene fører samlet sett til usikkerhet om målet med tilskuddsordninga nås, og de øker risikoen for bevisste og ubevisste feil" (Riksrevisjonen, 2017-2018: 48).

Trass i IMDi sin faglege anbefaling om kutt i stønad til HRS i 2016, og fleire av partia på Stortinget sine ønsker om å fjerna stønaden i 2017, vart det ingen endringar i stønaden til HRS verken i 2017 eller 2018 (IMDi, 2018: 27).

6.1.4 Oppsummering

Regjeringas proposisjon og statsbudsjett for budsjettåra 2016 og 2018 syner nokre variasjonar i tildelingsmidlar til UDI, UNE og IMDi. Dette tyder at i nokre tilfelle var fleirtalet på Stortinget usamde med regjeringas foreslegne tildelingsmidlar til desse direktorata. Dette var særleg tydeleg i statsbudsjettet for budsjettåret 2016, der fleirtalet i Stortinget vedtok at IMDi skulle verta tildelt ein milliard meir enn i regjeringas proposisjon. Flyttinga av IMDi frå BLD til JD førte ikkje til endringar i tildelingsmidlane til IMDi, men gav JD ytterlegare midlar til driftsutgifter som følge av omorganiseringa. Proposisjonen for budsjettåret 2018 syner også at integrering ikkje var ein av regjeringas eksplisitte hovudprioriteringar og integrering vart

hovudsakleg skildra gjennom ein auka innsats på politi og beredskap. Proposisjonen for budsjettåret 2018 vart utforma før Venstre vart med i regjeringa.

Gjennom ordninga *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* var det ei merkverdig auke i løyvingane til HRS under Solberg-regjeringa. Trass i at IMDi rådde frå å gi vidare stønad til organisasjonen i 2016 vart ikkje stønaden til HRS endra i 2017 eller 2018.

6.2 Direktørtilsetjingar i direktorata

Direktørstillingar i direktorat vert utnemnde av regjeringa i statsråd. Under Solberg-regjeringa har direktørstillingane for UDI, UNE og IMDi blitt lyst ut. Desse tre direktørstillingane er alle på eit seks års langt åremål med moglegheit for å søkja om tilsetting for seks nye år. Tidlegare Ap-politikar Libe Rieber-Mohn vart utnemnd som ny IMDi-direktør i statsråd 17. juni 2016 (JD, 2016c). UDI-direktør Frode Forfang og UNE-direktør Ingunn-Sofie Aursnes vart begge åremålsbeskikka for seks nye år den 9. februar 2018 (JD, 2018).

Stillingsannonsane til alle desse tre direktørstillingane spesifiserer at arbeidet til direktorata er av stor politisk interesse. Stillingsannonsen for både UDI og UNE er identiske i første setning; "Vi søker en resultat-, utviklings- og strategisk orientert direktør til å lede et arbeid med stor politisk interesse" (JD, 2017a, b) medan stillingsannonsen til IMDi-direktøren fokuserer på nytenking, engasjement og stor påverknadskraft for å få innvandrara til å delta i det norske samfunnet; "Vi søker en engasjert og nytenkende leder med stor påvirkningskraft til å lede et arbeid som skal bidra til at de som kommer til landet blir aktive deltagere i lokalsamfunn, skole og arbeidsliv" (JD, 2016b). UDI-direktøren bør vera fleksibel (JD, 2017b) medan IMDi-direktøren bør syta for "en effektiv og faglig sterk organisasjon som sørger for at det leveres resultater på integreringsfeltet" (JD, 2016b).

6.2.1 Direktørstillingane i UDI og UNE

UDI-direktør Forfang og UNE-direktør Aursnes vart som nemnt ovanfor begge åremålsbeskikka for seks nye år i sine direktørstillingar. Dåverande justis-, beredskaps- og innvandringsminister Sylvi Listhaug (FrP) uttala at seks nye år med Forfang og Aursnes "sikrer kontinuitet på innvandringsfeltet". Vidare påpeika ho at innvandring er "et veldig viktig felt for

denne regjeringen". Ho uttrykte glede over at begge direktørane skal halda fram i seks nye år (JD, 2018).

Både Forfang og Aursnes vart utnemnde i 2012 av i statsråd av Stoltenbergs andre regjering. Forfang er tidlegare Ap-statssekretær (JD, 2018), medan Ausnes vart i følgje Vårt Land oppmoda av dåverande justisminister Grete Faremo (Ap) om å søkja på UNE-direktørstillinga som i følgje Vårt Land " ingen ville ha". Søkjarlistene til stillinga som UNE-direktør var nemleg formelt tomme då søknadsfristen var ute (Bjåen, 2017).

I følgje Vårt Land har det vore mykje uro rundt toppstillingane i UDI og UNE. Petter Drefvelin trekte seg frå jobben som UDI-direktør i 2001 som følgje av ein kritisk konsulentrapport frå PWC. Rapporten konkluderte med at UDIs produktivitet kunne ha blitt forbetra med 20%. Trygve G. Nordby slutta etter fem år i jobben som UDI-direktør i 2006 grunna ny jobb som generalsekretær i Noregs Røde Kors. I seinare tid fekk han kritikk frå ein granskingskommissjon for delvis lovstridig og politisk uryddig praksis fordi han gav opphald til irakarar. Manuela Ramin-Osmundsen trakk seg som UDI-direktør etter to månadar grunna usemje om ho hadde følgt, eller hatt kjennskap til, saka som felte Nordby i 2006. Noverande UDI-direktør Forfang fekk også granskingskritikk då han var assisterande UDI-direktør. Forfang trakk seg derfor i 2006. Han vart seinare reinvaska for denne kritikken (Bjåen, 2017). UNE har hatt langt færre direktørutskiftingar enn UDI. Sidan UNE vart oppretta i 2001 har det berre vore ein UNE-direktør, Terje Sjeggestad, før Aursnes overtok i 2012 (Bjåen, 2017).

Sidan både UDI-direktøren og UNE-direktøren vart åremålsbeskikka for seks nye år valde eg å ikkje studera søkjarlistene grundigare. Ingen av direktørane har vore peika seg ut som kontroversielle i media eller i innvandringspolitikken. Det var heller ingen teikn til at den politiske leiinga i JD kunne ha hatt ein agenda for tilsetjinga av desse.

6.2.2 Direktørstilling i IMDi

Libe Rieber-Mohn tok over direktørstillinga i IMDi etter at Geir Barvik sitt åremål var ferdig i august 2016 (JD, 2016c). Rieber-Mohn er ein norsk Ap-politikar frå Oslo. Ho har jobba i ulike stillingar i Oslo Kommune og innan politikken. Ho var blant anna statssekretær i Stoltenbergs

andre regjering frå 2005-2009 i ASD/AID⁴⁷ med ansvar for integrerings- og innvandringsaker. Partileiar i FrP, Siv Jensen, hevda at statsrådsposten i ASD og AID ikkje hadde kapasitet til å dekkja over alle politikkområda i dette departementet. På bakgrunn av dette skildra Jensen statssekretærstilling til Rieber-Mohn som nøkkelrolla i arbeidet med innvandrings- og integreringsaker (Stavanger Aftenblad, 2009). Rieber-Mohn var også byrådsleiarkandidat for Oslo Arbeidarparti ved 2011-valet. Ap tapte valet og Rieber-Mohn vart varaordførar og gruppeleiar for Arbeidarpartiets bystyregruppe fram til 2015. I tillegg leia ho integreringsutvalet til Arbeidarpartiet i 2004 (Amundsen, 2016, JD, 2016c).

I JD sin offentleggjering av Rieber-Mohn som ny IMDi-direktør vert ho skildra som ein leiar med brei og kunnskapsrik erfaring innanfor den offentlege forvaltninga. Hennar personlege eigenskapar for stillinga vart vektlagt. Innvandrings- og integreringsminister Listhaug omtala Rieber-Mohn som eit positivt tilskot til IMDi. Listhaug skildra Rieber-Mohn som ein leiar "med et engasjement for å videreutvikle og skape gode resultater på integreringsfeltet". Vidare skildra Listhaug Rieber-Mohn som ein "handlekraftig leder som kan skape gode resultater" i gjennomføringa av regjeringas integreringsmelding med "69 tiltak for å komme raskere i gang med integreringsprosessen, bruke den enkeltes evner og sette tydelige krav til egeninnsats" (JD, 2016c). Listhaug rosa også Rieber-Mohn for hennar gjennomføringskraft og kjennskap til feltet og understreka at dette er ein viktig eigenskap i direktørstillinga for IMDi. Rieber-Mohn sa i eit intervju til NRK at direktørstillinga i IMDi er draumejobben "for meg som er så interessert integreringsspørsmål" (Sandvik & Åsnes, 2016). Ho uttala også at ho såg på sin politiske erfaring som eit verkøy, og at ho forstod at dette ikkje er ei politisk stilling.

Som nemnt i kontekstkapittelet var det i 2009 rykte om at Stoltenbergs andre regjering planla å oppretta eit eige innvandringsdepartement. Rieber-Mohn skal ha vore aktuell innvandringsminister i dette departementet (Skevik & Hvidsten, 2009). Denne moglegheita møtte kritikk frå fleire hald. I følgje VG meinte fleire profilerte talspersonar frå innvandringsorganisasjonar at ho ville ha bidrege til ein polarisering av integreringsdebatten.

Ein av desse kritikarane var Usman Rama, tidlegare leiar av Muslimske studentforbund. Han la til at Rieber-Mohn ville ha vore ei utstrekkt hand til FrP og fekk forståing frå Abid Raja (V)⁴⁸

⁴⁷ Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) skifta namn til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) 1. januar 2006 (NSD, 2017a).

⁴⁸ I perioden 2009-2013 var Abid Raja vararepresentant på Stortinget (NSD).

som poengterte at Rieber-Mohn ikkje ville ha oppfylt naudsynte eigenskapar som trengst av ein integreringsminister; "Jeg forstår Ranas bekymring. Det er viktig at en inkluderingsminister forstår minoritetene, og har evne til å vise empati med denne gruppen. Samtidig må hun ha en genuin interesse av å bygge bro. Libe Rieber-Mohn har en lang vei å gå for å fylle en slik rolle" (Skevik & Hvidsten, 2009). Bushra Ishaq, dåverande leiar i Muslimske studentforbund, var samd i kritikken av Rieber-Mohn som potensiell integreringsminister i Stoltenbergs andre regjering. Ishaq påpeika at Rieber-Mohns retorikk ikkje var inkluderande: "Hun har vært veldig hard mot asylsøkere. [...] Måten hun har snakket om asylsøkere på, har vært skremmende" (Skevik & Hvidsten, 2009).

Rieber-Mohn vart i 2009 også skulda for å støtta ein "grov politikk" og for å syna "liten menneskelig forståelse for hva slags livssituasjon mange asylsøkere er i" av dåverande SU-leiar Mali Steiro Tronsmoen (Sandvik & Åsnes, 2016). I følgje NRK stod Rieber-Mohn på denne tida i front for fleire kontroversielle saker som å nytta Dublin-avtalen for å "returnera" barnefamiljar til Hellas, å returnera homofile til land med forbode mot homofili, og å nekta amnesti til ulovlege utlendingar i Noreg (Sandvik & Åsnes, 2016).

På bakgrunn av denne kritikken til Rieber-Mohn valde eg å undersøka den offentlege søkjarlista til denne direktørstillinga. Intensjonen min var ikkje å vurdera kven som er best kvalifisert til stillinga, men heller å gi eit innblikk over andre *relevante* søkjarar. Den offentlege søkjarlista syner at det var 37 søkjarar på denne stillinga. Søkjaranes bakgrunn og kompetanse varierer veldig og ein søkjar er også unnateke offentlegheita. Likevel er det nokon av søkjarane som skil seg meir ut enn andre og som verkar å ha fleire likskapstrekk med Rieber-Mohn enn andre. Desse trekka omhandlar lang leiarerfaring, særleg innanfor innvandrings- og integreringsrelevante områder (JD, 2016a). Fleire av søkjarane har lang leiarerfaring, men har ikkje spisskompetanse på innvandrings- og integreringsfeltet. Denne spisskompetansen kan ein med rimelegheit slå fast er viktig for ei direktørstilling i direktoratet for integrering og mangfald.

Birgitte Lange, har vore assisterande direktør i UDI f.o.m. januar 2013 (UDI, 2017b). Langes LinkedIn-konto syner også at ho har brei erfaring innanfor leiging, og har blant anna jobba som ekspedisjonssjef i Kulturdepartementet frå desember 2007 til januar 2013, dagleg leiar i Kirkens Bymisjon frå 2002 til 2007, samt rådgjevar i BLD frå 1992-1995. Lange er også forfattar av fleire bøker innanfor faglitteraturen. Særleg ei bok, *Hjemmestedet. Lengselen etter å komme*

hjem (2015), syner relevans til hennar arbeid med innvandring. Boka tek blant anna opp kjensla av heimlause og ein lengsel etter å koma heim (Norli, 2015). Ahmad Ghanizadeh er administrerande direktør i Utlendingsnemnda i BLD, og var frå 2012-2013 også statssekretær i same departement (Brønnøysundregistrene, 2017, Regjeringa, 2013a). Stephan Mo har vore avdelingsdirektør i ulike avdelingar i UDI dei siste ti åra, avdelingsdirektør og nestleiar i IMDi frå 2001-2007, nestleiar i eining med ansvar for integreringspolitikk i innvandringsavdelinga under ASD frå 1999-2001. I tillegg har han vore konsulent, førstekonsulent og rådgjevar i innvandringsavdelinga med fokus på integreringsspørsmål under KMD. Mo har med andre ord ei brei erfaring innanfor innvandring og integrering.

Direktørstillingar vert utnemnd i statsråd av regjeringa, og dette delkapittelet har studert kven som vart tilsett i UDI, UNE og IMDi under Solberg-regjeringa. Både UDI-direktør Frode Forfang og UNE-direktør Ingunn-Sofie Ausnes vart tilsett under Stoltenbergs andre regjering og åremålsbeskikka for seks nye år under Solberg-regjeringa. Derfor var det mindre interessant å undersøkje søkjarlistene til desse stillingane. I tillegg har det ikkje vore særskilde hendingar eller utspel kring desse direktørane i innvandringsfeltet. I motsetnad til dei to andre direktørane vart Rieber-Mohn tilset i denne stillinga for første gong. Tilsetjinga av Libe Rieber-Mohn som IMDi-direktør er meir interessant enn tilsetjinga av dei andre to direktørstillingane. Dette botnar i hennar politiske bakgrunn og erfaring som Ap-politikar kombinert med hennar tidlegare omdiskuterte rolle i integreringsfeltet. På bakgrunn av denne informasjonen om Rieber-Mohn var det interessant å undersøkje søkjarlistene for å få ei oversikt over om det var andre aktuelle kandidatar til stillinga.

6.2.3 Oppsummering

Både UDI-direktør Frode Forfang og UNE-direktør Ingunn-Sofie Aursnes vart åremålsbeskikka av Stoltenbergs andre regjering i 2012, og vart så åremålsbeskikka for seks nye år av Solberg-regjeringa i 2018. Tilsetjinga av Libe Rieber-Mohn som IMDi-direktør vekker større interesse fordi ho som tidlegare Ap-politikar har blitt skildra som ei utstrekkt hand til FrP i innvandrings- og integreringspolitikken. I tillegg har ho, likt med dåverande innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug, ved fleire høve blitt skulda for å driva med *assimileringspolitikk* framfor *integreringspolitikk*.

6.3 Innstrammingar og lovendringar i utlendingslova

Fleirtalet på Stortinget inngjekk avtalar for både innvandrings- og integreringspolitikken i slutten av 2015. *Asylvedtaket* vart vedteke 19. november i Stortinget medan *integreringsforliket* er ein politisk avtale frå 16. desember (Stortinget, 2015a, b). Sistnemnde vart altså ikkje vedteke i Stortinget. Dei einaste partia som valde å stå utanfor desse avtalane var SV og MDG. Dette syner at det jamt over er brei politisk semje blant dei fleste partia på Stortinget for innvandrings- og integreringspolitikken.

Dette kapitlet illustrerer Solberg-regjeringas innstrammingsforslag til endringar i utlendingslova. I stortingsperioden 2013-2017 føreslo Solberg-regjeringa fleire innstrammingar i innvandrings- og asylpolitikken. Ettersom innvandrings- og integreringsfeltet er stort og omfattande, og forslag til endringar i dette feltet er ein kontinuerleg prosess, vil kapitlet fokusera på endringsforslag som har ført til særleg debatt og usemje. Dette gjeld både kritikk frå politiske parti, direktorat og andre institusjonar.

Intensjonen med dette delkapitlet er å illustrera situasjonar der regjeringas innstrammingsforslag i innvandrings- og integreringspolitikken har møtt tydeleg motstand frå direktorata og andre relevante instansar. Grunna plassmangel er hovudfokuset på tilbakemeldingar frå direktorata, men i nokre tilfelle har også tilbakemeldingar frå andre statlege instansar blitt inkludert.

6.3.1 Innstrammingsforslag

For å konkretisera asylforliket mellom regjeringa og fleirtalet på Stortinget, la JD fram 40 forslag til endringar av lovar og forskrifter i desember 2015. Målet var å stramma inn innvandringspolitikken, samt å "gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge" (JD, 2015). Desse innstrammingane innebar endringar i reglane om vern, familiesameine for flyktningar, vilkåra for permanent opphaldstillating og diverse endringar i reglane for sakshandsaminga.

Innstrammingsforslaga møtte kritikk frå fleire hald. Blant dei mest kritiserte forslaga var JD sitt forslag om at flyktningar ikkje kunne søkja om familiesameine før dei hadde hatt minimum fire års arbeid eller utdanning i Noreg. JD føreslo også at søknad om familiesameine skulle verta avslått viss søkjaren ikkje hadde opphaldstillating i Noreg og familiesameine var mogleg i eit

anna land som familien samla hadde sterkare tilknytning til. Døme på dette er viss familien til ein asylsøklar er i eit trygt tredjeland. Auka bruk av midlertidig opphald og nye krav for å få permanent opphald vart også føreslege av departementet. Trass i den ovannemnte samarbeidsavtalen om *utlendingsfeltet* mellom regjeringspartia og samarbeidspartia (sjå kap. 5.2) var både Venstre og KrF skeptiske til fleire av desse innstrammingsforslaga (Olsen, 2016, Prop. 90 L, 2015-2016).

Norsk tjenestemannslag (NTL) i IMDi sa i sitt høyringssvar at dei er "sterkt kritisk til departementets innstrammingsforslag av utlendingslovginvingen". Vidare hevdar dei at desse forslaga til lovgjevnadar ikkje "ivaretar situasjonen for mennesker på flukt på en tilstrekkelig god måte, hverken på lang eller kort sikt". Dei hevdar også at forslaga går på kostnad av integreringa av innvandrarar i det norske samfunnet (NTL IMDi, 2016: 1). IMDi (2016a: 15) syner til internasjonal forskning om at "integrering hemmes ved at familiegjenforening vanskeliggjøres".

UDI fryktar at strengare krav til familiesameine vil føra til "at flere velger å reise til Norge og fremme søknad om beskyttelse på selvstendig grunnlag, fremfor å fremme søknad om familiegjenforening" (UDI, 2016b: 2). UNE (2016: 15) uttrykker også denne uroa og la til at

Det at familiemedlemmer velger å reise fra sitt hjemland for å søke om beskyttelse i Norge for å unngå underholdskravet og fireårskravet, er ikke nødvendigvis en utnyttelse av asylinstituttet. Familiemedlemmer vil i mange tilfeller fylle vilkårene for beskyttelse eller subsidiær beskyttelse på selvstendig grunnlag.

I følge Flyktninghjelpen var åtte av ti asylsøklarar som kom til Noreg i 2015 menn. På den greske flyktningøya Khios registrerte Flyktninghjelpen ei auke i kvinner og barn som reiser over Middelhavet i frykt for strengare reglar for familiesameine i Europa (Olsen, 2016). I likskap med NTL IMDi påstår også Flyktninghjelpen at strengare krav til familiesameine vil gå på kostnad av integreringsprosessen; "Vi vet av erfaring at integreringsprosessen er lettere hvis familier er samlet" (Olsen, 2016).

Barn som er på flukt aleine vart karakterisert av JD som "ankerbarn" som blir sendt slik at foreldre kan koma etter (JD, 2015: 59). NTL IMDi påpeikar at barn utan foreldre treng omsorg,

samt at det er "svært få som opplever gjenforening med sine foreldre – selv med dagens regelverk" (NTL IMDi, 2016: 2). UDI støttar opp om NTL IMDis argument;

Innledningsvis vil vi bemerke at muligheten for familiegjenforening med øvrig familie i hjemlandet (ankerbarnmotivet) hittil ikke har fremstått som hovedmotivet for å sende mindreårige alene for å søke om beskyttelse i Norge. Vi viser til at det er få mindreårige asylsøkere som får familiegjenforening i medhold av utlendingsloven § 43. Eksempelvis fikk 499 enslige mindreårige oppholdstillatelse i 2013. Av disse hadde 28 fått familiegjenforening per august 2015 (Prop. 90 L, 2015-2016: 63).

JD foreslo også at einslege mindreårige asylsøkjalar ikkje skulle få sin søknad realitetsbehandla før dei er myndige, samt at dei ikkje skulle få tilgang på ein advokat med spesialkompetanse på asylfeltet. Dette innebar at asylsøkjalar kunne mista si opphaldsløyve i Noreg på sin attenårsdag (JD, 2015: 9). NTL IMDi (2016: 2) skildrar dette som "uhørt" og hevdar at dette ville forsterka den usikkerhet som disse barna opplever i sin asyltilværelse". FNs Høgkommissær (UNHCR) anbefala JD å ta ei ny vurdering av dette forslaget med omsyn til barnets beste (Prop. 90 L, 2015-2016: 58). IMDi syner til anbefalingar frå FNs Høgkommissær og hevdar at midlertidig opphald går på kostnad av fleire sider ved intergeringsprosessen; "lang tid preget av usikkerhet og inaktivitet, med begrensede muligheter til å leve et fullverdig liv, virker ødeleggende på flyktingers psykiske helse" (IMDi, 2016a: 7).

14. november 2017 vart saken teke opp på nytt av opposisjonen i Stortinget. Bakgrunnen for dette var at Ap lenge hadde vore "uroelig for den kraftige veksten i antall enslige mindreårige asylsøkere med midlertidig opphald i Norge". Ap hevda vidare at delen einslege mindreårige som fekk midlertidig opphald var på 42 prosent frå januar til oktober i 2017. Til samanlikning var andelen mellom 2009 til 2015 på 4 prosent. Ap meina derfor at regjeringas praksis har ført til at "det som var unntaksregelen, har nå blitt hovudregelen" (Stortinget, 2017b: 374). Fleirtalet på Stortinget vedtok at einslege mindreårige asylsøkjalar som vart vedteke returnert til internflukt sidan 1. oktober 2016 skulle få sin søknad realitetsbehandla på nytt. Dei einaste partia som stemde imot var Høgre og FrP (Stortinget, 2017c).

JDs omgrepsbruk i deira høyringsnotat vart også kritisert av NTL IMDi. Blant anna mislikar dei JDs fokus på at utlendingsforvaltinga og mottakssystemet har blitt "satt under press". Dei etterlyste JD sitt manglande fokus på at *flyktingane* er under press. NTL IMDi ville også ha

informasjon om kor mange, og kor stort omfang det var av flyktningar som "nyter godt av de særfordeler" som JD snakkar om i sitt høyringsnotat (NTL IMDi, 2016: 1). JD sin påstand om at "en generell innstramming [vil] gi økt motivasjon til integrering" møter fullstendig motstand i høyringssvaret til NTL IMDi:

Nei – integrering i det norske samfunnet er å sikre at flyktningar reelt kan ta del i de rettigheter og plikter som gjelder i Norge. Det er et allment ønske hos flyktningar å gjenoppta det aktive livet og de roller de hadde før flukten. NTL IMDi vil gjerne støtte opp under en slik tilnærming (NTL IMDi, 2016: 2).

I motsetnad til IMDi meinte dåverande innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug (FrP) at innstrammingsforslaga til JD ville fremma integrering; "Innstrammingene vil jo øke innvandreres motivasjon til å bli mer integrert. Man kan ikke bære noen gjennom det norske systemet og si at nå vedtar vi at du er integrert. Du er nødt til å gjøre en stor egeninnsats" (Stokke, 2015).

18. juni 2016 slo VG opp eit rykte om ein "heftig diskusjon" mellom statsminister Solberg og dåverande innvandrings- og integreringsminister Listhaug på omlag ti minuttar i ein regjeringslunsj. Dette skal fleire kjelder ha bekrefta til VG. *Lunsjbråket* skal ha skapa oppsikt blant regjeringsmedlemene (Jacobsen, 2016, Skarvøy, 2016).

Diskusjonen omhandla Solbergs misnøye med FrPs asylstrategi. Solbergs ønskje om eit breitt forlik i Stortinget hadde blitt tydeleg signalisert til Listhaug, men FrP ville ha avrøysting i Stortinget over kvart enkelt innstrammingsforslag. Bakgrunnen for FrPs strategi skal ha botna i ønsker frå FrPs landsmøte. Carl I. Hagen skal ha stått i spissen for dette "asylopprøret". FrP sin intensjon med votering over kvar enkelt sak i Stortinget skal ha vore å tvinga fram og synleggjera Aps motstand mot dei strengaste innstrammingsforslaga. Såleis kunne FrP nytta dette i valkampen for stortingsvalet i 2017. I følgje VGs kjelder frå regjeringa var Listhaug "svært tydelig" på at det var viktig å støtta ønska frå landsmøtet til FrP (Skarvøy, 2016).

Solberg skal ha reagert på dette og synt si misnøye med at FrP tillèt landsmøtet instruksjonsrett i regjeringsarbeidet. VGs kjelder i Høgre skal ha opplyst at partileiinga i Høgre var overtydde om at dei hadde ein klar avtale med partileiinga i FrP om å stå samla i Stortinget for å forhandla fram eit breitt forlik. Dette skulle vera ein strategi for å gi inntrykk av at regjeringspartia Høgre

og FrP stod samla i innstrammingsforslaga. I tillegg meinte Solberg at eit breitt forlik framfor avstemming over kvart forslag ville ha gitt regjeringa gjennomslag for ein strengare asylpolitikk. I følgje kjeldene gav statsministeren tydeleg uttrykk for skuffelse, og at ho kjente seg "lurt" av FrP. I Høgre skal FrP sin strategi skal ha blitt omtala som at partiet "prioriterte partistrategiske interesser fremfor nasjonale interesser" (Jacobsen, 2016, Skarvøy, 2016).

I følgje VGs kjelder frå FrP gjorde ingen av FrPs regjeringsmedlem eit forsøk på å overtala FrPs stortingsgruppe om å søkja semje rundt eit breitt forlik i Stortinget. Både dåverande Høgre-nestleiar Jan Tore Sanner (noverande kunnskaps- og integreringsminister) og dåverande landbruksminister Georg Dale (FrP) skal ha gripe inn i lunsjdiskusjonen for å forsvara kvar sine partifellar. VG har ikkje klart å få kommentarar frå nokon av dei involverte partane (Skarvøy, 2016).

Samarbeidsmiljøet mellom Høgre og FrP i Kommunal- og forvaltningskomiteen skal i følgje VGs kjelder ha vore dårleg over lengre tid. Dette skal ha kome særleg til uttrykk etter voteringa over innstrammingsforslaga. Ingjerd Schou (H) skal i følgje VGs kjelder ha omtala FrP som "elefanten i rommet" ved fleire anledningar (Skarvøy, 2016).

6.3.2 Lovendring om instruksjonsretten over Utlendingsnemnda

13. november 2015 la Solberg-regjeringa fram eit forslag til stortingsvedtak om endringar i utlendingslova. Desse endringane var innstrammingsstiltak i asylpolitikken som tillèt JD å instruera UNE på same måte som departementet allereie kunne med UDI. I lovforslaget føreslo JD at dei skulle kunna instruera UNE i lovtolkning og skjønnsutøving, men "Det foreslås ingen endringer i adgangen til å instruere om avgjørelsen av enkeltsaker" (Prop. 16 L, 2015-2016: 5). Før denne proposisjonen kom, sendte JD instruks til UDI om å la vera å realitetsbehandla asylsøknadar frå menneske som hadde hatt lovleg opphald i Russland (GI-12/2015, 2015). Ved å få denne instruksretten ovanfor UNE, ville ikkje asylsøknadar som ikkje vart realitetshandsama kunna verta klaga til UNE. Proposisjonen fekk fleirtal i Stortinget, men vart ikkje støtta av SV og MDG (Stortinget, 2015c). I sakens andre handsaming fremma KrF forslag til at "Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker" (Stortinget, 2015d). Venstre, SV og MDG støtta KrFs forslag, men fleirtalet i Stortinget stemte imot.

Stortingsvedtaket som endra instruksjonsretten over UNE fekk kritikk frå FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) for å vera i strid med internasjonale forplikningar. Bakgrunnen for kritikken var at ikkje alle asylsøklarar som kom frå Russland over Storskog hadde varig opphald i Russland. UNHCR frykta at Russlands mangelfulle asylsystem ikkje ville ivareta desse asylsøklarane sine interesser (Thinn, 2016). Sjølv om regjeringsplattforma til Stoltenbergs andre regjering hadde eit relativt større fokus på internasjonale forplikningar enn begge Solberg-regjeringane, var det berre SV og MDG som stemde imot dette forslaget (Stortinget, 2015c). NTL IMDi synte usemje med dette vedtaket i sitt høyringssvar til *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger ii)*: "NTL IMDi tar avstand fra denne nye loven" (NTL IMDi, 2016: 1).

16. juni 2017 la JD fram prop. 149 L (2016-2017: 5) for Stortinget om blant anna forslag om "videreføring av departementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda". Forslaget vart berre støtta av Høgre og FrP, og vart dermed nedstemt av både opposisjonen og samarbeidspartnarane til regjeringa. Dette tyder at UNE har fått tilbake sin status som eit uavhengig domstolslikande organ, og dei einaste partia som var usamde i dette vedtaket var regjeringspartia Høgre og FrP.

6.3.3 Forslag til lovendring om ansiktsdekkjande plagg

Samfunnsdebatten rundt ansiktsdekkjande plagg, særleg niqab og burka, har blitt meir aktuell i både Noreg og Europa dei siste åra. Kunnskapsdepartementet la i juni 2017 fram eit høyringsnotat om å forby ansiktsdekkjande hovudplagg i utdanningsinstitusjonar og barnehagar.

I pressekonferansen same dag sa kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen (H) at ein nasjonal lovgjevnad som forbyr ansiktsdekkande hovudplagg vil "sikre like regler over helet landet og dermed også likebehandling for dem som eventuelt ønsker å dekke til ansiktet". Nasjonalt forbode mot ansiktsdekkande hovudplagg vil, i følge Kunnskapsdepartementet, gi større "forutsigbarhet" og vera meir hensiktsmessig enn dagens lokale forbod "viss man skal gjøre noe så inngripende som å regulere klesplagg". Departementet vurderer ansiktsdekkande hovudplagg som hindrande for god kommunikasjon og læring. Såleis vil ein nasjonal lovgjevnad som forbyr ansiktsdekkjande hovudplagg "kunne virke inkluderende" viss slike plagg skulle verta meir utbreidde i framtida (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Dåverande konstituert innvandrings- og integreringsminister Per Sandberg (FrP) skildra det nasjonale forbodet som at "i hvert fall for Fremskrittspartiet [...], [har man] endelig nådd et mål med denne debatten som man har jobbet mot i lang tid". Vidare skildra han debatten som "kampen mot, eller, for å forby da niqab og burka". Sandberg karakteriserte forbodet som "et godt signal om at vi virkelig setter ned foten" mot at det framleis finst eit "radikalt tankegods i Norge". Han understreka at niqab og burka er "kvinneundertrykkende" og "påtvunget av folk med verdier som ikke hører hjemme i det norske samfunnet" (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Grunngjevinga for forbodet er at "åpenhet og kommunikasjon [...] er en viktig verdi for alle i det norske samfunnet", "utdanningssystemet er en spesiell arena hvor det er ekstra viktig at både elever og elever, og lærere og elev, kan se hverandres ansikt" og "at dette er en uvanlig regulering i Norge". Kunnskapsministeren påpeika at det nasjonale forbodet skal vera gjeldande for *alle* ansiktsdekkjande plagg (t.d. masker og finnlandshetter) som ikkje har ein klimatisk, pedagogisk, helsemessig eller tryggleiksmessig funksjon, som til dømes verneutstyr.

Trass i denne utsegna fokuserer pressekonferansen og høyringa hovudsakleg på *religiøse* ansiktsdekkjande hovudplagg. Dette er særleg tydeleg i Sandbergs nemnte utsegn og niqab og burka. Kunnskapsministerens forklaring på korleis det nasjonale forbodet skal handhevast syner også eit fokus på religiøse ansiktsdekkjande hovudplagg som bakgrunnen for forslaget om forbodet; "Viss en elev, student eller deltaker i ordningene etter introduksjonsloven nekter å ta av seg et plagg som dekker ansiktet, så er det institusjonen som bestemmer hvilke sanksjon som gjelder" (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Utdanningsforbundets høyringssvar (2017: 2) påpeikar også dette fokuset og at det "kan reisast tvil om framlegget er tilstrekkeleg nøytralt utforma når framlegget og argumentasjonen for framlegget så eintydig er retta mot ein type ansiktsdekkjande plagg nytta av ei svært lita gruppe personar av same kjønn og frå ein religiøs minoritet". Dei er samde med Kunnskapsdepartementet om at bruk av ansiktsdekkjande hovudplagg er generelt uønskt "blant barn, elevar, studentar og tilsette i barnehagar og utdanningsinstitusjonar" og at "slike plagg reduserer dialog, kommunikasjon, og samhandling som grunnlag for sosialt samvær og utvikling av gode læringsmiljø" (Utdanningsforbundet, 2017: 1).

Kunnskapsdepartementets høyringsnotat anslår at det finst mellom 50-100 kvinner i Noreg som nyttar niqab eller burka. Utdanningsforbundet meiner derfor at problematikken rundt religiøse

ansiktsdekkjande hovudplagg er så marginalt at "det kan [derfor] reisast tvil om eit nasjonalt forbod er rimeleg inngripande i den personlege sfære" (Utdanningsforbundet, 2017: 3). I tillegg påpeikar Utdanningsforbundet at det er uvisst kor mange av desse 50-100 kvinnene som er ein del av utdanningssystemet. Utdanningsforbundet, blant fleire, hevdar at dagens lokale ordning er tilstrekkeleg og at eit nasjonalt forbode vil "undergrave den grunnleggjande demokratiske retten og plikta barn, unge og vaksne har til opplæring" fordi ho ikkje er "etisk, pedagogisk eller juridisk forsvarande" (Utdanningsforbundet, 2017: 1).

UDI, UNE og Arbeids- og sosialdepartementet har alle meldt at dei ikkje har merknadar til denne høyringa (ASD, 2017, UNE, 2017b). Både JD og IMDi støtta forslaget til nasjonalt forbode. IMDi's høyringssvar la vekt på at eit nasjonalt forbode vil føra til meir føreseie om reglar for ansiktsdekkande hovudplagg, samt at "enhetlige retningslinjer [...] vil bidra til forenkling av kommunenes og opplæringsinstitusjoners arbeid" (IMDi, 2017a). IMDi og JD er likevel usamde i korleis sanksjonar av menneske som bryt forbode skal handhevast, samt reglar for introduksjonsprogrammet i privat regi. JD vil ha eit større statleg ansvar for handheving av sanksjonane, medan IMDi er samd med KDs høyringsnotat som seier at utdanningstinstitusjonane sjølve skal handheva forbodet (IMDi, 2017a, JD, 2017c, KD, 2017).

6.3.4 Oppsummering

Innstrammingsforslaga for einslege mindreårige asylsøkjjarar og familiesameine, samt JDs grunngevingar for desse forslaga, fekk kritikk frå både IMDi, NTL IMDi, UDI og UNE. FNs Høgkommissær retta også sterk kritikk mot vedtaket om at einslege mindreårige asylsøkjjarar ikkje skulle få sin søknad realitetshandsama før dei fyller atten år. To år etter høyringsforslaget snudde også fleirtalet på Stortinget i denne saka og dei einaste partia som framleis støtta forslaget var Høgre og FrP. Hovudbakgrunnen for direktorata sin kritikk til innstrammingsforslaga var at desse ville gå på kostnad av integreringsprosessen. NTL IMDi kritiserte også departementets negative omgrepsbruk og omtale av flyktingar.

VGs oppslag om den høglydte usemja mellom statsministeren og innvandrings- og integreringsministeren syner usemjer mellom regjeringspartia Høgre og FrP om framgangsmåten i innvandrings- og integreringspolitikken. I følge VGs kjelder hadde samarbeidsmiljøet mellom Høgre og FrP i kommunal- og forvaltingskomiteen i Stortinget også vore dårleg over lengre tid.

Instruksjonsretten til UNE har vore eit omdiskutert emne. I *Kriseåret 2015* vedtok fleirtalet på Stortinget regjeringas forslag om at JD skulle ha instruksjonsrett over UNE. I juni 2018 ville JD gjera instruksjonsretten permanent. Dette vart nedstemt av alle partia utanom Høgre og FrP og UNE fekk tilbake sin status som eit uavhengig domstolsliknande organ.

Religiøse ansiktsdekkjande hovudplagg har fått meir merksemd dei siste åra. Kunnskapsdepartementets høyring om å endra det lokale forbode mot alle former for ansiktsdekkjande hovudplagg til eit nasjonalt forbode fekk liten motstand frå direktorata i innvandrings- og integreringsfeltet. Likevel var Utdanningsforbundet usamd i nødvendigheita for eit nasjonale forbodet og stilte spørsmål ved regjeringa sin intensjon.

7. POLITISKE IDEOLOGIAR

Dette kapittelet gjer greie for regjeringspartia sine partiprogram for å kartleggja posisjonane til dei ulike regjeringspartia i innvandrings- og integreringsfeltet. Vidare vert ulike kategoriar undersøkte i dei politiske plattformene til Solberg-regjeringa for stortingsperiodane 2013-2017 og 2017-2021, samt Stoltenberg 2-regjeringas politiske plattform for stortingsperioden 2009-2013. Målet med desse kategoriane er å samanlikna dei politiske fokusa i regjeringsplattformene. Dette er blant anna interessant for å undersøkje korleis dette samsvarar med flyttinga av IMDi i 2009, 2015 og 2018.

Vidare er det interessant å undersøkje om partiprogramma samsvarar meir eller mindre med Solberg-regjeringa sine politiske plattformer. I så tilfelle vil dette kunne synleggjera om ideologien til eit av regjeringspartia dominerer dei politiske plattformane.

7.1 Regjeringspartia sine partiprogram og merkesaker

Høgre, FrP, Venstre og KrF vert alle karakteriserte som *borgarlege parti*. Likevel er desse partia usamde om fleire politikkområde. Innvandrings- og integreringsfeltet er som nemnt eit av desse politikkområda som har skapa konflikt mellom FrP på den eine sida, og Venstre og KrF på den andre. Venstre og KrF er også i følge Snl (2017) skeptiske til å verta skildra som eit borgarleg parti. Desse partia føretrekk å verta kalla *ikkje-sosialistiske*.

Alle politiske parti gir ut eit eige partiprogram for å gjera greie for kva politikk dei vil føra for den komande stortingsperioden (Sterri, 2017). Partiprogrammet illustrerer ideologien til partiet, samt haldningar til, og mål for, ulike politikkområde. I tillegg til dette har kvart parti nokre utvalde merkesaker som er særleg viktige for partiet. Desse merkesakene får ekstra merksemd på partia sine nettsider. For folk flest er det gjerne enklare å halda styr på partia sine hjertesaker framfor heile partiprogrammet deira.

I dette delkapittelet syner eg merkesakene til regjeringspartia i Solberg-regjeringa. Eg har også undersøkt kven som har hatt og har dei ulike statsrådspostane frå Solberg danna regjering i 2013 til dags dato. I tillegg syner dette delkapittelet korleis statsrådspostane samsvarar med partia sine merkesaker. Partiprogramma til desse tre partia vert analyserte for å sjå korleis partia omtaler innvandring og integrering. Dette vil gi eit bilete av korleis regjeringspartia truleg har

forhandla om statsrådspostane, og korleis dette samsvarar med partia sin politiske ideologi og merkesaker. Målet med å analysere partiprogramma er med andre ord å sjå om partia har mål for innvandrings- og integreringspolitikken som kan ha påverka forvaltningsstrukturen til Solberg-regjeringa. Sidan samarbeidspartia har liten makt med tanke på forvaltningsstrukturen er det ikkje fruktbart å analysere partiprogramma deira. Dette delkapittelet vil dermed analysere Høgre og FrP sine partiprogram for stortingsperioden 2013-2017 og 2017-2021, og Venstre sitt partiprogram for stortingsperioden 2017-2021.

Tabell 11 nedanfor syner partia sine merkesaker og korleis statsrådspostane er og har vore fordelt på partia i Solbergs regjering. Tabellen syner at Høgre er det einaste partiet som ikkje har innvandring og integrering som ei av sine merkesaker. I løpet av stortingsperioden 2013-2017 hadde FrP statsrådspostar innanfor fleire av sine hjertesaker; finansminister, samferdselsminister og som nemnt innvandrings- og integreringsminister (FrP, 2018b). Statsrådspostane for finans og samferdsel vart tildelt FrP då Solberg danna regjering i 2013. FrP vart tildelt statsrådsposten for innvandring og integrering i 2015 då denne vart oppretta. I tillegg fekk FrP også statsrådsposten for justis og beredskap, barne og likestilling, fiskeri, landbruk og mat, og olje og energi i 2013. I motsetnad til FrP var justis og beredskap ei av hjertesakene til Høgre, men sidan innvandring var underlagt justisministeren på dette tidspunktet, kan dette forklare kvifor FrP likevel fekk denne statsrådsposten. Det same gjeld for statsrådsposten i BLD som også hadde ansvaret for integrering. Høgre fekk resten av statsrådspostane. Dette inkluderer statsrådsposten for helse og omsorg som er ei hjertesak for begge partia.

Utover hausten etter stortingsvalet i 2017 gjekk Venstre inn regjeringsforhandlingar med Høgre og FrP og i januar 2018 vart Venstre offisielt med i Solberg-regjeringa. I januar 2018 presenterte den utvida Solberg-regjeringa fleire endringar i fordelinga av statsrådspostane. FrP mista som nemnt statsrådsposten for integrering til Høgre sin kunnskapsminister, men beholdt den nye justis-, beredskaps- og innvandringsposten. I tillegg fekk FrP den nyoppretta statsrådsposten for eldre og folkehelse, men mista statsrådsposten for BLD til Høgre. Elles beholdt FrP sine statsrådspostar frå før stortingsvalet i 2017. Som kapittel 5.2.2 syner fekk Venstre statsrådspostar innanfor tre av sine hjertesaker; forskning- og høgare utdanningsminister, klima- og miljøminister og kulturminister (SMK, 2018a).

Departement	Høgre	FrP	Venstre
Arbeids- og sosialdepartementet	x Arbeids- og sosialminister 2018-	Arbeids- og sosialminister 2013-2018	x
Barne- og likestillingsdepartementet	Barne- og likestillingsminister 2018-	x Barne- og likestillingsminister 2013-2018	
Finansdepartementet		x Finansminister 2013-	
Forsvarsdepartementet	x Forsvarsminister 2013-		x
Helse- og omsorgsdepartementet	x Helseminister 2013-	x Eldreminister 2018-	x
Justis- og beredskapsdepartementet	X	x Justis- og beredskapsminister 2013-2018 Innvandrings- og integreringsminister 2015-2018 Justis-, beredskaps- og innvandringsminister 2018-	
Klima- og miljødepartementet	Klima- og miljøminister 2013-2018		x Klima- og miljøminister 2018-
Kulturdepartementet	Kulturminister 2013-2018		x Kulturminister 2018-
Kunnskapsdepartementet	x Kunnskapsminister 2013-2018 Kunnskaps- og integreringsminister 2018-		x Forsknings- og høyere utdanningsminister 2018-
Samferdseldepartementet		x Samferdselsminister 2013-	
Utanriksdepartementet	Utanriksminister 2013- Utviklingsminister 2018-		x

Tabell 11: Regjeringspartia sine hjertesaker (x) og statsrådspostar⁴⁹.

⁴⁹ Informasjon henta frå regjeringas nettsider (Regjeringa, 2018a).

7.1.1 Høgre sin innvandrings- og integreringspolitikk

Høgre karakteriserer seg sjølv som "et norsk, tradisjonelt konservativt politisk parti" (Høgre, 2018). Høgre vart danna i 1884 og er landets nest eldste parti. Statsminister Erna Solberg har vore partileiar sidan 2004 (Garvik, 2018b).

Innvandring og integrering er ikkje samla i eit kapittel i partiprogrammet for 2013-2017 eller 2017-2021. Partiprogrammet frå 2013 har i underkant av totalt tre sider om innvandring og integrering. Integrering vert hovudsakleg omtala under kapittelet *Mangfold og inkludering*. Innvandring vart omtala i to kapittel; Under tittelen *Arbeidsinnvandring* i kapittelet for *Familie, arbeid og sosial* og i *Justis og beredskap* under tittelen *Asylsøkere og flyktninger* (Høgre, 2013-2017: 75, 83, 88). Partiprogrammet frå 2017 har skildra innvandring under tittelen *Streng asylpolitikk, god integrering* i kapittelet *Et trygt land* og er kortare enn ei side. Integrering vert gjennomgåande skildra i programmet under ulike politikkområde og derfor er det vanskeleg å anslå totalt sidetal. Integrering vert hovudsakleg skildra under ulike titlar i kapittelet for *Kultur, idrett og mangfold*, men vert også skildra i kapittelet *En god start på livet* og *Fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor* (Høgre, 2017-2021: 16, 38, 68, 69, 71, 72, 79).

Begge partiprogramma understrekar plikten til Noreg til å ta imot asylsøklarar, men også nødvendigheita for ein streng og rettferdig innvandringspolitikk (Høgre, 2013-2017: 75, 2017-2021: 16). I følge partiprogrammet frå 2013 er innvandring "en kilde til mangfold, nye impulser og kulturell utveksling". Samstundes vert "utfordringer knyttet til innvandring og integrering" påpeika (Høgre, 2013-2017: 88). Arbeidsinnvandring vert i eit eige avsnitt skildra som positivt for auka innovasjon og næringsutvikling. I tillegg erkjenner partiprogrammet frå 2013 at arbeidsinnvandring og familiegjening er "i dag mange ganger større enn innvandringen som følge av flukt" (Høgre, 2013-2017: 83).

Partiprogrammet frå 2017 påpeikar at flyktningstraumen til Noreg har auka. Samstundes koplur dei handteringa av auka flyktningstraum til eit omfattande internasjonalt samarbeid; "Høyre ønsker å styrke det internasjonale samarbeidet for å sikre den felles europeiske yttergrensen, sørge for en rettferdig fordeling av flyktninger med beskyttelsesbehov". Høgre gjentek fleire gongar at internasjonalt samarbeid og forplikningar er viktig for partiet. Dei påpeikar også at det er viktig for Høgre å "overholde de internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av for mottak av asylsøkere" (Høgre, 2017-2021: 16). I motsetnad vert internasjonale forplikningar

berre nemnt ein gong i relasjon til innvandrings- og integreringsfeltet i partiprogrammet frå 2013; "Høyre mener at Norge skal bidra til å bevare og styrke en internasjonal rettsorden gjennom et forpliktende internasjonalt samarbeid i FN, NATO, EØS, WTO og andre internasjonale organisasjoner" (Høgre, 2013-2017: 94). I partiprogrammet frå 2017 kjem det fram at Høgre ønsker å "stramme inn regelverket for familiegjening" (Høgre, 2017-2021: 16).

I følgje partiprogrammet frå 2017 byggjer "Høyres integreringspolitikk [...] på arbeid, ansvar og felles norske verdier". Dei påpeikar også at Noreg består av eit kulturelt mangfald og at dei nasjonale minoritetane skal ha "muligheter til å utvikle og bevare sin kultur og sitt språk". Høgre vedkjenner Noreg sitt ansvar for menneske i nød og forfølging, samt at desse skal verta integrerte i det norske samfunnet. Samstundes påpeikar dei at "De som kommer til Norge, må selv bidra til å bli integrert". Partiprogrammet frå 2017 nemner ved fleire anledningar at ulike nasjonale minoritetar i Noreg er ein "berikelse for mangfoldet i det norske samfunnet" (Høgre, 2017-2021: 72).

Begge partiprogramma vektlegg arbeidslivet og norskkunnskapar som viktige for integreringsprosessen; "Deltakelse i arbeidsliv og gode norskkunnskaper er nøklene til inkludering i det norske samfunnet" (Høgre, 2013-2017: 88). Partiprogrammet frå 2017 påpeikar også at friviljugheita er viktig for ein vellukka integreringsprosess (Høgre, 2017-2021: 72).

Programmet frå 2013 omtalar ikkje einslege mindreårige asylsøkarar, men programmet frå 2017 påpeikar at Høgre ser på innstrammingar i utlendingslova som viktige "slik at det blir mindre attraktivt å sende enslige mindreårige asylsøkere uten behov for beskyttelse til Noreg" (Høgre, 2017-2021: 16). Dette partiprogrammet påpeikar også at einslege mindreårige asylsøkarar bør få prioritert busetjing i same kommune som mottaksplassen deira (Høgre, 2017-2021: 72). Ansiktsdekkjande hovudplagg vart heller ikkje omtala i partiprogrammet frå 2013, men Høgre sitt ønske om eit nasjonalt forbode i norske utdanningsinstitusjonar vart påpeika i programmet frå 2017 (Høgre, 2017-2021: 72).

7.1.2 Framstegspartiet sin innvandrings- og integreringspolitikk

Framstegspartiet (FrP) vart stifta i 1973 av Anders Lange og fekk då namnet Anders Langes Parti (ALP). FrP har sidan opprettinga av ALP skildra seg sjølve som eit parti for folk flest (FrP, 2018a, Meland, 2003). Finansminister Siv Jensen har vore partileiar sidan 2006. I følge Fangen & Vaagen (2014: 3) si forskning er FrP *anti-establishment*. Dette tyder at dei gjer eit opprør mot det elitistiske byråkratiet. Store norske leksikon karakteriserer FrP som "en blanding av høyrepopulisme og mer tradisjonell økonomisk liberalisme" (Garvik, 2018a). FrP har konsekvent teke avstand frå skildringa som eit høgrepopulistisk parti og i eit intervju frå april 2018 med BBC fastheld Siv Jensen at FrP er eit klassisk liberalistisk/liberalkonservativt parti (Fangen & Vaage, 2014: 31, HARDtalk, 2018). Nettsida til FrP gir ikkje ei tydeleg skildring av partiet, men i deira presentasjon av historia til FrP vert liberalismen vektlagt (FrP, 2018a).

I FrP sin presentasjon av innvandring som ei av hjertesakene til partiet er det bilete av ei muslimsk dame i burka. I tillegg har dei bilete av ein kø med muslimske menneske i særleg religiøse klede under tittelen *familiegjenforeining*. Under står det at "man må kunne brødfø de man henter inn til Norge". FrP skildrar sitt innvandrings- og integreringspolitiske standpunkt ved bruk av ulike negativt lada slagord som "Innvandrere skal ikke ha særfordeler!" og "Vi må hindre svenske tilstander i Norge". Tabell 12 nedanfor gir ei oversikt over slagorda til FrP for dei ulike områda i innvandrings- og integreringspolitikken.

Emne	Omtale
Innvandringspolitikk	Streng og ansvarlig innvandringspolitikk!
Asylsøkere	Vi må hindre svenske tilstander i Norge
Integrering	Den enkelte har selv et ansvar for å bli integrert
Familiegjenforeining	Man må kunne brødfø de man henter til Norge
Sosiale ytelser	Innvandrere skal ikke ha særfordeler!
Flyktninger	Vi kan hjelpe flere i deres nærområder
Arbeidsinnvandring	Bør reguleres strengere

Tabell 12: FrPs omtale av innvandring⁵⁰.

FrP sitt valprogram for stortingsperioden 2013-2017 og 2017-2021 har hovudsakleg det same fokuset. Kapittelet for FrP sitt 2013-program er på to og ei halv side, medan kapittelet i partiprogrammet for 2017 er på tre og ei halv side. Sistnemnde påpeikar flyktningkrisa frå 2015

⁵⁰ Henta frå Framstegspartiets nettsider (FrP, 2018b).

og nyttar denne som bevis på at "dagens asylsystem ikke er bærekraftig verken utifra et økonomisk, demografisk, sosialt, sikkerhetspolitisk eller humanitært perspektiv" (FrP, 2017-2021: 41). Flyktningkrisa var som nemnt i *kriseåret* 2015. Partiprogrammet som vart publisert i 2013 uttrykte likevel ei uro for at "en fortsatt innvandring av asylsøkere, av bare tilnærmet det omfang som man har hatt i de senere år, vil føre til alvorlige motsetninger mellom folkegrupper i Norge" (FrP, 2013-2017: 38, 2017-2021: 43). Denne setninga er identisk i partiprogrammet for 2017-2021.

I begge partiprogramma stadfestar FrP at dei ønsker å hjelpa flyktningane der dei er i staden for at flyktningane skal koma til Noreg. Begge partiprogramma erklærte at kvoteflyktningar bør gå gjennom ein sosial seleksjon der "Integreringspolitiske hensyn bør legges til grunn ved eventuell utvelgelse av kvoteflyktninger" (FrP, 2013-2017: 38, 2017-2021: 43). I partiprogrammet som vart publisert i 2017 ville FrP også endra det internasjonale asyl- og flyktningavtaleverket som følgje av "dagens situasjon" i verda. Dette grunn gav dei med at det internasjonale avtaleverket er "utarbeidet for en helt annen tid" (FrP, 2017-2021: 41). Dei hevdar også at FN's flyktningkonvensjon ikkje er tilpassa dagens verdsbilete.

Begge partiprogramma vektlegg ansvaret til innvandrarar for å integrera seg sjølve i det norske samfunnet; "Det å stille krav til innvandrere er å vise dem respekt" (FrP, 2013-2017: 39, 2017-2021: 44) og "Hovedprinsippet i Fremskrittspartiets innvandringspolitikk er likebehandling der ingen grupper gis særbehandling" (FrP, 2013-2017: 38, 2017-2021: 42).

Krav om gode norskkunnskapar for å oppnå statsborgarskap og for å søkja om familiesameine vert også vektlagt i begge partiprogramma (FrP, 2013-2017: 38, 2017-2021: 44). Partiprogrammet publisert i 2017 ville også innføra ytterlegare krav til norskkunnskapar ved familiesameine om "språk- og kunnskapstester som voksne familieinnvandrere må bestå i hjemlandet før de kan få opphold i Norge" (FrP, 2017-2021: 44). Partiprogramma har identisk skildring om at "gode kunnskaper i norsk er et viktig grunnlag for innvandrere for å få innpass på arbeidsmarkedet" og at partiet vil stilla krav til innvandrararen om "gjennomførte av [...] arbeidstrening som vilkår for offentlige ytelser" (FrP, 2013-2017: 39, 2017-2021: 43). Partiprogrammet publisert i 2017 legg også til at "rask, effektiv og rettferdig godkjenning av innvandreres utdanning og kompetanse" vil bidra til integrering (FrP, 2017-2021: 43).

Partiprogrammet frå 2013 nemner ikkje einslege mindreårige asylsøkjjarar, men partiprogrammet publisert i 2017 påpeikar at "Enslige mindreårige asylsøkere som ikke gis rett til asyl i Norge, bør returneres til omsorgssentre i hjemlandet eller et trygt tredjeland" (FrP, 2017-2021: 41), "Enslige mindreårige asylsøkere skal kun gis midlertidig opphold til fylte 18 år" (FrP, 2017-2021: 43) og at "Barn som kommer alene til Norge, er offer for grov omsorgssvikt, og skal derfor som hovedregel ikke kunne søke familiegjening" (FrP, 2017-2021: 42).

I kapitlet for utdanning påpeikar partiprogrammet frå 2013 at FrP er imot burka, niqab og hijab; "FrP mener at hijab, niqab og burka er kvinneundertrykkende plagg. Disse skal derfor ikke brukes i grunnskolen" (FrP, 2013-2017: 64). Partiprogrammet frå 2017 er samd i dette og påpeikar at dei ønskjer forbod mot hijab i skulen, samt eit forbod mot niqab og burka i alle utdanningsinstitusjonar (FrP, 2017-2021: 45).

Partiet uttrykkjer usemje med dagens organisering av utlendingsforvaltinga i begge partiprogramma. Dei hevdar at "to forvaltningsorgan er uhensiktsmessig, og FrP vil at klager i utlendingssaker skal sluttbehandles i en egen forvaltningsdomstol" (FrP, 2013-2017: 39, 2017-2021: 43). Dei er dermed usamde i ordninga som er i dag, som gjer at asylsøkjjarane kan klaga til UNE på UDI sitt vedtak. Partiprogrammet frå 2017 påpeikar også at dei ønska moglegheita til å ta i frå statsborgarskapet "ved tilknytning til terror eller annen grov kriminalitet" (FrP, 2017-2021: 45).

7.1.3 Venstre sin innvandrings- og integreringspolitikk

Venstre vart stifta i 1884 og er Noregs eldste politiske parti. Venstre skildrar seg sjølv som "det eneste sosialliberale partiet i norsk politikk" (Venstre, 2018a) og høyrer til den borgarlege fløya. Kulturminister Trine Skei Grande har vore parlamentarisk leiar sidan 2009 og partileiar sidan 2010 (Garvik, 2018c).

Venstre sin omtale av innvandring som ei av sine hjertesaker fokuserer på at ansvaret for integrering av innvandrarar er ein tovegsprosess. Venstre skil seg også frå FrP ved at dei ser på familieinnvandring som positivt og vil derfor arbeida for å gjera denne prosessen *enklare*. Partiet er særleg oppteken av rettstryggleiken til innvandrarar. Samstundes er dei opptekne av

rask retur av dei som ikkje har rett på opphald. Venstre har summert opp sine hovudmål for innvandrings- og integreringspolitikken i tre punkt:

Å inkludere innvandrere i samfunnet vårt; å behandle asylsøknader som kommer på en skikkelig måte, motta og inkludere dem som har behov for beskyttelse, og raskt returnere dem som ikke har beskyttelsesbehov til hjemlandet; Å gjøre familieinnvandring enklere og raskere (Venstre, 2018b).

I Venstre sitt partiprogram for stortingsperioden 2017-2021 er kapittelet for innvandring og integrering på omlag åtte sider til saman. Venstre (2017-2021: 93) startar kapittelet med å understreka at innvandring har både positive og negative sider;

Innvandring stimulerer oss sosialt, kulturelt og økonomisk og gjør samfunnet vårt sterkere, rikere og mer mangfoldig. Samtidig setter folkeforflytninger samfunnet og velferdsstaten på prøve, og ulike innvandrergrupper fører med seg forskjellige utfordringer og forpliktelser.

Partiprogrammet (2017-2021: 95) påpeikar at dei fleste innvandrarak kjem som følgje av arbeidsinnvandring og at desse er ein ressurs. Derfor vil Venstre gjera det "lettere å bli arbeidsinnvandrer" og "skjerpe innsatsen mot sosial dumping". Venstre (2017-2021: 93) ønsker også at familiegjening skal verta enklare å oppnå enn i dagens ordning fordi "Familieinnvandring handler om kjærlighet og livskvalitet" og "Familier som ikke får leve sammen opplever sterke sorgreaksjoner og at livet blir satt på vent".

I følgje partiprogrammet vil Venstre at Noreg skal følgja internasjonale forpliktingar. Dei peikar på at "Muligheten til å søke asyl er en grunnleggende menneskerett" og at "Norge har en sunn økonomi og en forpliktelse til å opptre redelig og i tråd med Flyktningkonvensjonen og Barnekonvensjonen" (Venstre, 2017-2021: 93). I tillegg til dette ønsker dei at Noreg skal ta imot fleire kvoteflyktningar gjennom FN-systemet (Venstre, 2017-2021: 95). Vidare understrekar partiprogrammet at "anbefalinger fra for eksempel FNs høgkommissær for flyktninger" skal verta følgt (Venstre, 2017-2021: 94-95).

Venstre (2017-2021: 82, 119, 120) peikar på fleire viktige arenaer for integreringa; biblioteket, barnehagar og idretten. Dei trekkjer fram friviljugheita som viktig for denne prosessen. I følgje

partiprogrammet (2017-2021: 99) er skulen "den viktigste arena for integreringsprosessen". Venstre (2017-2021: 98) nemner fleire tiltak for å betra norskopplæringa. Dei vil vidareutvikla "ordningar som Jobbsjansen" og bruka tida i mottak til språkopplæring, vidareutdanning og praksis. Venstre vil også at det skal bli enklare for asylsøkjjarar å få arbeidstillating. Partiprogrammet påpeikar at den lange sakshandsamingstida i mottaka gjer det enda viktigare at integreringsprosessen startar "allereie i mottakene".

Partiet ønsker å avvikla ordninga som gjer at einslege asylsøkjjarar får midlertidig opphald til dei er 18 år. Dei påpeikar at det er viktig å ha "et forsvarlig maks antall barn per faglig kompetente voksen i bofellesskap for enslige mindreårige asylsøkere" og at alle einslege barn som søker asyl skal inn i barnevernstenesta (Venstre, 2017-2021: 96).

Venstre sitt partiprogram er oppteken av at det ikkje er staten si oppgåve å "verken diskriminere eller favorisere livssyn". I kapittelet for *Liberale rettigheter* vert det påpeika at dette også gjeld "retten til å bruke religiøse og kulturelle plagg eller benytte religiøse symboler i det offentlige rom" (Venstre, 2017-2021: 131). Partiprogrammet stadfestar også at Venstre ønsker å styrka helsetilbodet til både asylsøkjjarar og "papirløse" i Noreg (Venstre, 2017-2021: 100).

I følge partiprogrammet (2017-2021: 97) skal asylsøkjjarar som ikkje har rett på asyl returnerast raskt. Samstundes markerer Venstre seg som tilhengjarar av rettsstaten og meiner at "Terskelen for å tilbakekalle statsborgerskap og oppholdstillatelse skal være høy". Dei legg også UNHCR sine "anbefalinger til grunn i klagesaker". Venstre påpeikar også at dei vil fjerna instruksjonsretten over UNE (Venstre, 2017-2021: 96).

7.1.4 Oppsummering

Innhaldsanalysen av partiprogramma til regjeringsplattformene syner at innvandring og integrering er ei av dei viktigaste sakene til både FrP og Venstre, men ikkje Høgre. FrP sin framstilling av innvandring er hovudsakleg negativ og partiprogramma til FrP skildrar ikkje innvandring som positivt for det norske samfunnet éin gong. Både Høgre og Venstre anerkjenner utfordringar ved høg innvandring, men Venstre sin omtale av innvandring er først og fremst som rikande for det norske samfunnet. Høgre påpeikar også fleire gonger at eit mangfaldig Noreg er positivt.

FrP og Venstre varierer også sterkt i sin omtale av integreringsprosessen og Noregs internasjonale forpliktingar. FrP legg ansvaret på innvandrarane og meiner dagens internasjonale avtaleverk er utdatert. Venstre er derimot oppteken av at integrering er ein tovegsprosess og at det er Noreg sin plikt å følgja internasjonale forpliktingar. Venstre og FrP si usemje i innvandrings- og integreringspolitikken vert ytterlegare synleg i partiprogramma sine skildringar av rettstryggleiken til innvandrarane og instruksjonsretten over UNE. Partiprogramma til Høgre syner sterke likskapar til Venstre sitt partiprogram.

7.2 Samanlikning av regjeringsplattformer

Ein politisk plattform er ei regjeringserklæring som stadfestar regjeringspartia sine felles politiske mål for regjeringsperioden. I dette delkapittelet presenterer og samanliknar eg tre regjeringsplattformer. Stoltenberg 2-regjeringa si Soria Moria-plattform for stortingsperioden 2009-2013⁵¹, Solberg-regjeringa si Sundvollen-plattform for stortingsperioden 2013-2017 og Solberg-regjeringa si Jeløya-plattform frå 19. januar 2018. Dei politiske regjeringsplattformene gir innsikt i regjeringspartia sine politiske prioriteringar. Intensjonen min med å analysa desse tre plattformene er å undersøkje ulikskapar i deira politiske fokus. Dette vert gjort ved å undersøkje kva plattformene inkluderer og ekskluderer, samt ordlyden om innvandrings- og integreringspolitikk.

Stoltenberg 2-regjeringa var ei fleirtalsregjering med tre parti, Ap, Sp og SV, medan Solberg-regjeringa har vore ei mindretalsregjering sidan Solberg danna regjering i 2013. Frå stortingsvalet i 2013 til januar 2018 var Solberg-regjeringa ei mindretalsregjering med to parti, Høgre og FrP, men fordi dei hadde støtte hjå KrF og Venstre hadde dei eit styrka fleirtal i Stortinget. Det at Venstre vart med i Solberg-regjeringa styrka regjeringa. Likevel fekk Solberg-regjeringa eit svekkja fleirtal i Stortinget fordi KrF ikkje lenger ville vera støtteparti.

Eg har vald å inkludera Soria Moria-plattformen til Stoltenbergs andre regjering for å undersøkje om det finst ein samanheng mellom denne og omorganiseringane i innvandrings- og integreringsfeltet som Stoltenbergs andre regjering gjorde i 2010. Stoltenbergs andre regjering

⁵¹ Soria Moria-plattformen for stortingsperioden 2009-2013 var ein avtale mellom Ap, SV og Sp. Desse partia hadde også ei plattform for stortingsperioden 2005-2009, men denne er ikkje ein del av datagrunnlaget til dette forskingsopplegget.

vara frå 2005-2013 og gjennom heile denne perioden var SV og Sp regjeringspartnarar. I denne studia har eg berre vald å analysere regjeringsplattforma for den siste stortingsperioden, altså frå 2009-2013. Dette er det einaste kapittelet i min studie som inkluderer analyse av dokument frå regjeringsperioden til Stoltenbergs andre regjering. Elles fokuserer oppgåva på endringar og dokument under Solberg-regjeringa.

Dei tre regjeringsplattformene varierer først og fremst i fysisk utforming (sjå tabell 13). Soria Moria-plattforma er på 76 sider. Av desse er 3,5 sider om innvandring og 2 om integrering. Plattforma har 21 punkt om kva regjeringa ønskjer å gjera i innvandringsfeltet, og 13 punkt for integreringsfeltet. Sundvolden-plattforma var mellom regjeringspartia Høgre og FrP, og er på 75 sider. Av desse sidene handlar 5 sider om innvandring og 2 om integrering. Sistnemnde består hovudsakleg av eit utdrag frå samarbeidsavtalen mellom regjeringspartia og samarbeidspartia Venstre og KrF. Det einaste regjeringa har lagt til er tre punkt om "regjeringen vil" på slutten av kapittelet. Samarbeidsavtalen inneheld 8 hovudpunkt og nokre av desse har også fleire underpunkt. I tillegg har samarbeidsavtalen eit eige punkt om integrering (Sundvolden-plattformen, 2013: 19-23).

Jeløya-plattforma er på 84 sider og er ein avtale mellom regjeringspartia Høgre, FrP og Venstre. Plattforma har 2 sider om innvandring og 2 om integrering. Kapittelet om innvandring verkar ryddigare i Jeløya-plattforma samanlikna med Sundvolden-plattforma fordi formatet er likt som resten av plattforma med punktvis mål for regjeringsperioden. Jeløya-plattforma har 25 punkt om kva "regjeringen vil" gjera i innvandringspolitikken (Jeløya-plattformen, 2018). Dette er 22 fleire punkt enn i Sundvolden-plattforma. Jeløya-plattforma har også fleire punkt om kva regjeringa ønskjer for integreringspolitikken enn i Sundvolden-plattforma; 18 punkt i førstnemnde og 11 i sistnemnde (Jeløya-plattformen, 2018: 21-22, Sundvolden-plattformen, 2013: 15).

	Totalt sider plattforma	Tal sider/punkt om innvandring	Tal sider/punkt om integrering
Soria Moria	76	3,5/21	2/13
Sundvolden	75	5/3	2/11
Jeløya	84	2/25	2/18

Tabell 13: Regjeringsplattformene sin fysiske utforming.

Soria Moria-plattformen for regjeringsperioden 2009-2013 omtala innvandring og integrering under same kapittel. På denne tida var både innvandring og integrering underlagt AID (Soria Moria-plattformen, 2009). Sundvolden-plattformen for perioden 2013-2017 strukturerte også innvandring og integrering i samsvar med korleis desse var organiserte i forvaltinga då regjeringsplattformen vart utforma. Innvandringspolitikken var plassert i kapittelet for *Justis, beredskap og innvandring*, medan integreringspolitikken er skildra i kapittelet for *Barn, familie og inkludering* (Sundvolden-plattformen, 2013: 12, 16). Som nemnt tidlegare vart innvandring og integrering først samla i JD i 2016. Jeløya-plattformen mellom Høgre, FrP og Venstre er organisert annleis. Trass at integrering vart skilt ut frå JD etter regjeringsforhandlingane i januar 2018 (og underlagt KD), har innvandring og integrering blitt samla i eit eige kapittel (Jeløya-plattformen, 2018: 19). Dette oppsettet skil seg altså frå dei to førige regjeringsplattformene.

Plattformene varierer i skildringa av korleis dei ønsker at innvandringspolitikk for regjeringsperioden skal vera. Soria Moria-plattformen ville "ha en balansert og kontrollert innvandring og en konsekvent asylpolitikk" (Soria Moria-plattformen, 2009: 71). Samarbeidsavtalen mellom Høgre, FrP, Venstre og KrF i Sundvolden-plattformen påpeikar at det er "nødvendig å regulere innvandringen" fordi folkeforflyttingar set det norske samfunnet og velferdsstatens berekraft på prøve (Sundvolden-plattformen, 2013: 19). Den norske statens berekraft fekk også fokus i Jeløya-plattformen og at statens berekraft gjer det "nødvendig å føre en restriktiv, rettssikker og ansvarlig innvandringspolitikk" (Sundvolden-plattformen, 2013: 5).

Ordlyden i dei tre regjeringsplattformene er ulik. Særleg skil begge regjeringsplattformene til Solberg-regjeringa seg frå Soria Moria-plattformen. Sistnemnde har jamt over eit større fokus på ein innvandringspolitikk *for* innvandrarane og kva ansvar regjeringa må ta i denne prosessen. Begge plattformene til Solberg-regjeringa har større fokus på utfordringar ved innvandring og kva krav som må stillast til innvandrarane. Dette er særleg tydeleg i innleiinga til kapitela som omhandlar innvandring og integrering i begge regjeringsplattformene til Solberg-regjeringa.

Soria Moria-plattformen sitt fokus er korleis regjeringa skal leggja opp til ein innvandringspolitikk *for* innvandrarane; "Regjeringen vil føre en human, solidarisk og rettssikker flyktning- og asylpolitikk. Norge har en klar moralsk forpliktelse til å ta sitt ansvar for mennesker som trenger beskyttelse" (Soria Moria-plattformen, 2009: 70). Begge plattformene til Solberg-regjeringa omtaler i større grad ein innvandringspolitikk som skal beskytta landet *mot* utfordringar ved innvandring. Begge Solberg-plattformene har også

identisk ordlyd i byrjinga av kapittelet; "Samtidig som innvandring gjør oss til en mer mangfoldig nasjon, ser vi utfordringer knyttet til integrering" (Jeløya-plattformen, 2018: 19, Sundvolden-plattformen, 2013: 14).

7.2.1 Auka flyktningstraum til Noreg

Innleiingsvis i Jeløya-plattformen syner kapittelet for innvandring og integrering eit tydeleg fokus på den auka flyktningstraum til Noreg dei siste åra: "internasjonal migrasjon er svært lite forutsigbar", og "Folkeforflytning setter det norske samfunnet på prøve, uansett årsak. Ikke minst gjelder det den norske velferdsstatens bærekraft. Det er derfor nødvendig å regulere innvandringen". Likevel er ordlyden identisk i samarbeidsavtalen mellom Venstre, KrF, FrP og Høgre i regjeringsplattformen frå 2013, to år før flyktningkrisa (Jeløya-plattformen, 2018: 19, Sundvolden-plattformen, 2013: 19). I motsetnad til Solberg-regjeringa sine plattformer fokuserer Soria Moria-plattformen på "innvandrings- og flyktningsspolitikk forankret i Norges internasjonale forpliktingar" og "balansert og kontrollert innvandring og en konsekvent asylpolitikk" i innleiinga (Soria Moria-plattformen, 2009).

7.2.2 Internasjonale forpliktingar

Internasjonale forpliktingar er eit viktig bidrag frå den norske regjeringa. På bakgrunn av dette har eg undersøkt kor ofte ordet *internasjonal[e]* vert nytta om innvandrings- og integreringsfeltet (sjå tabell 14) i dei ulike regjeringsplattformene, og korleis desse internasjonale forpliktingane vert omtala.

Soria Moria-plattformen har eit særleg fokus på regjeringa sine internasjonale forpliktingar i innvandringspolitikken. Orda *internasjonale forpliktingar*, *internasjonale konvensjoner*, *internasjonalt samarbeid*, *internasjonalt ansvar*, *internasjonale innsatsen*, *internasjonalt arbeid* vert nytta sju gonger totalt. Det internasjonale fokuset til Stoltenbergs andre regjering vert skildra gjennom dei tre første sidene. Kapittelets første setning illustrerer denne vektlegginga ytterlegare; "Regjeringa vil føre en helhetlig innvandrings- og flyktningsspolitikk forankret i Norges internasjonale forpliktingar" (Soria Moria-plattformen, 2009: 69-71). Vidare skildrar plattformen at "Regjeringa vil være med og ta et internasjonalt ansvar for å bekjempe årsakene til at mennesker må flykte, og bidra til å beskytte flyktninger fra ytterligere nedverdiggelse og nød" (Soria Moria-plattformen, 2009: 69).

Soria Moria-plattformen hadde også eit eige avsnitt om deira internasjonale forpliktingar til UNHCRs anbefalingar, men påpeika at regjeringa ville "også foreta en selvstendig vurdering". I plattformen står det vidare at "Etablering av praksis i strid med UNHCRs anbefalingar om beskyttelse skal som hovudregel prøves i stornemnd med mindre praksis følger av instruks fra AID og UDI" (Soria Moria-plattformen, 2009: 70). Soria Moria-plattformen (2009: 70) ønska også å

effektivisere den samlede utlendingsforvaltningen [...] med bakgrunn i anbefalingene fra det offentlige utvalget som er nedsatt [...] om hvordan klagesaksbehandlingen bør organiseres for best å ivareta muligheten for politisk styring, rettssikkerhet, effektiv saksbehandling, samt legitimitet. Regjeringen vil be utvalget om å forsere arbeidet med en del-utredning vedrørende utøvelse av instruksjonsmyndighet.

Sundvolden-plattformen nemner berre internasjonale forpliktingar ein gong; "Norge skal oppfylle sine internasjonale forpliktelser og hjelpe flyktninger" (Sundvolden-plattformen, 2013: 19). I Jeløya-plattformen si skildring av regjeringa sine internasjonale forpliktingar vert rettstryggleiken til innvandrar understreka ein gong meir enn i Sundvolden-plattformen; "Regjeringen vil føre en restriktiv, ansvarlig og rettssikker innvandringspolitikk innenfor rammene av internasjonale forpliktelser" (Jeløya-plattformen, 2018: 19). Jeløya-plattformen (2018: 5) omtalar også at Noreg har ei viktige rolle som "pådriver for å finne gode løsninger for verdens flyktninger, både gjennom hjelp i nærområdene og ved å ta imot kvoteflyktninger". I tillegg påpeikar plattformen at det er viktig å ha ein "sterk internasjonal innsats" for å "bidra til å forebygge konflikter og behov for migrasjon" (Jeløya-plattformen, 2018: 20).

	Frekvens av ordet "internasjonal[e]"
Soria Moria-plattformen	7
Sundvolden-plattformen	1
Jeløya-plattformen	2

Tabell 14: Regjeringsplattformene sin frekvens av "internasjonal[e]".

7.2.3 Integreringsprosessen

Trass i eit auka i tal asylsøkjjarar til Noreg i 2008 og 2009 bærer likevel ikkje Soria Moria-plattform frå 2009 preg av at innvandring hovudsakleg er ei utfordring for *det norske samfunnet* og *velferdsstatens bærekraft*. Fokuset er heller at regjeringa skal unngå "sosial dumping av arbeidskraft" (Soria Moria-plattformen, 2009: 69) og at det er "grunnleggende positivt" at "gjennom innvandringen til Norge har befolkningen blitt mer sammensatt" (Soria Moria-plattformen, 2009: 72). Plattformen nemner utfordringar ved auka innvandring ein gong. Utfordringa ved "økt internasjonal mobilitet" vert forklara som farar for at det oppstår "klassedelt samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn resten av befolkningen". Plattformen påpeikar at arbeid er viktig for inkluderingsprosessen og for å "utjevne sosiale forskjeller og for å oppnå likestilling mellom kvinner og menn" (Soria Moria-plattformen, 2009: 72).

Samarbeidsavtalen frå 2013 mellom Høgre, FrP, Venstre og KrF i Sundvolden-plattformen har ikkje eit fullstendig negativt syn på innvandring. Plattformen vert innleia med setninga; "Innvandring er en kilde til mangfold, nye impulser og kulturell utveksling. Variasjon bidrar til nytenking, innovasjon og kreativitet". Likevel skil formuleringa seg frå Soria Moria-plattformen, då resten av avsnittet fokuserer på utfordringane ved innvandring; "Samtidig som innvandring har bidratt til økonomisk vekst i Norge og gjort oss til en mer mangfoldig nasjon, ser vi utfordringer knyttet til innvandring og integrering. Ikke minst gjelder det den norske velferdsstatens bærekraft" (Politisk samarbeidsavtale, 2013: 1, Sundvolden-plattformen, 2013: 19). Jeløya-plattformen har også eit meir negativt fokus på integrering samanlikna med Soria Moria-plattformen. Likevel er det tydelege ulikskapar mellom dei to Solberg-plattformene i omtalen av integreringspolitikken.

Jeløy-plattformen frå 2018 karakteriserer integrering som ein "toveisprosess" mellom myndighetene og innvandrarane. Dei understrekar regjeringa si plikt i denne tovegsprosessen for å "sikre gode muligheter" medan innvandrarane "må stille opp med egeninnsats" (Jeløya-plattformen, 2018: 20). I skildringa av kva som er ein "god integreringsprosess" og føresetnadar for eit "velfungerende samfunn", vert god forståing for det norske samfunnet og kultur trekt fram. Jeløya-plattformen (2018: 21) hevdar også at forbetring av integreringsfeltet er ein prioritet; "Regjeringen vil gjennomføre en helhetlig reform av integreringsfeltet for å få raskere og bedre resultater". I innleiingskapittelet til Jeløya-plattformen (2018: 5) vert "et mangfoldig

Norge" nemnt. Innvandring vert her skildra som "en kilde til nye impulser og kulturell utveksling" samstundes som "regjeringen [ser] utfordringer knyttet til innvandring og integrering". Vidare vert behovet for å "føre en restriktiv, rettssikker og ansvarlig innvandringspolitikk" grunngjeve i innvandringas påverknad på "den norske velferdsstatens bærekraft" (Jeløya-plattformen, 2018: 19).

Jeløya-plattformen (2018: 21) har likevel ein tvitydig formulering om kven som må gjera ein innsats i integreringsarbeidet; "Dette krever særlig innsats fra hver enkelt av de som skal leve i Norge". Formuleringa vert meir interessant fordi den er etterfølgt av utsegna; "Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i integreringsarbeidet, og regjeringen vil legge til rette for at disse har gode rammevilkår for virksomheten sin". Dette kan tolkast som ein *særleg innsats* frå innvandrara som bur i Noreg eller frå *alle*, inkludert etniske nordmenn, som bur i Noreg. Likevel vert denne forvirringa mulegens fjerna på bakgrunn av plattformas innleiingskapittel (2018: 5); "Mennesker som får lovlig opphold i Norge skal tas imot på en god måte" og at "Sivilsamfunnet må mobiliseres for å få til en bedre hverdagsintegrering".

Sundvolden-plattformen frå 2013 har ein anna framtoning om integreringsprosessen og nemner ingen *tovegsprosess* eller *integreringsløft*. Krav til innvandrara vert understreka, medan kva regjeringa karakteriserer som myndigheitenes plikter for vellukka integrering er vanskelegare å få tak på; "Mennesker som har fått lovlig opphold i landet skal møtes med krav om å bidra og delta i det norske samfunnet". Vidare vert målet med integreringspolitikken karakterisert som "at innvandrere skal føle tilhørighet og tilknytning til det norske samfunnet" (Sundvolden-plattformen, 2013: 14). Sundvolden-plattformen frå 2013 har ein tydeleg kvassare ordlyd om utfordringar ved innvandring enn både Jeløya-plattformen og Soria Moria-plattformen.

7.2.4 Arbeidsliv og norskkunnskapar

Sundvolden-plattformen (2013: 14) legg vekt på arbeidslivet og norskkunnskapar som vitale for ei suksessful integrering; "Deltakelse i arbeidsliv og gode norskkunnskaper er nøklene til inkludering i det norske samfunnet. Arbeid gir tilhørighet, fellesskap, nettverk og mulighet til selvhjupenhet. Arbeidsinntekt gir også mulighet for å komme inn på boligmarkedet". Dette vert også påpeika som viktige integreringsmiddel i Jeløya-plattformen (2018: 20-21). I motsetnad til Sundvolden-plattformen anerkjenner regjeringa at ei stor utfordring for innvandrara som vil inn i arbeidslivet er at dei manglar nettverk. I tillegg tek regjeringa i Jeløya-plattformen ansvar for å

leggja til rette for at innvandrarak skal få tilgang på arbeidslivet; "Regjeringa vil derfor legge til rette for ordningar i arbeidslivet for høyt utdannede innvandrere som kan gjøre overgangen til arbeid enklere". Regjeringa har også lagt til eit eige punkt om å "kombinere språkopplæring med arbeidspraksis".

I tillegg har Jeløya-plattformen (2018: 21-22) eit tydelegare fokus på korleis norskopplæringa og introduksjonsprogrammet skal forbetrast. Ni av atten punkt om regjeringa sine mål for integreringspolitikken omhandlar ulike tiltak for korleis regjeringa vil forbetra innhaldet og deltakinga i norskopplæringa og introduksjonsprogrammet. I plattformen sitt innleiingskapittel vert også nødvendigheita for eit forbetra introduksjonsprogram understreka; "Introduksjonsprogrammet må bli mer målrettet" (Jeløya-plattformen, 2018: 5).

I Sundvolden-plattformen finst det fire av totalt elleve punkt som omhandlar desse emna. Det er altså fleire punkt for regjeringa sin handlingsplan i integreringspolitikken i plattformen for 2018 enn i 2013. Jeløya-plattformen har dessutan eit større fokus på forbetring av norskopplæringa og introduksjonsprogrammet (Jeløya-plattformen, 2018: 21-22, Sundvolden-plattformen, 2013: 15).

7.2.5 Einslege mindreårige asylsøkkjarar

Soria Moria-plattformen (2009: 71-72) legg vekt på mindreårige asylsøkkjarar som ei særleg utsett gruppe. Stoltenbergs andre regjering ønska å "gjennomføre overføring av omsorgsansvaret for enslige mindreårige asylsøkkere mellom 15 og 18 til barnevernet, men anser at ressursituasjonen i barnevernet tilsier at dette ikke blir mulig i kommende fireårsperiode". I tillegg er omlag ei halv side via til dette emnet. Plattformen har fire punkt for kva regjeringa ønskjer for denne gruppa.

Sundvolden-plattformen (2013) omtalar ikkje einslege mindreårige, men Jeløya-plattformen (2018: 19) nemnte behovet for eit "bedre tilbud" til desse. Utan å nemna einslege mindreårige spesifikt påpeikar dei at "Hensynet til barnets beste må vektlegges som et grunnleggende hensyn i alle utledningssaker som gjelder barn". Dei nemner også stortingsvedtaket frå 14. november 2017 om at einslege mindreårige asylsøkkjarar skal få søknaden sin behandla på nytt.

7.2.6 Ansiktsdekkande plagg

Jeløya-plattformen er den einaste av desse tre plattformene som omtaler ansiktsdekkjande hovudplagg. Denne plattformen påpeika at ansiktsdekkjande plagg "ikke er en rettighet, men det er heller ikke forbudt" og at det er forbode i situasjonar som krev ansiktsidentifikasjon, som i barnehage og undervisning (Jeløya-plattformen, 2018: 21). Dette har truleg samanheng med fjorårets samfunnsdebatt om ansiktsdekkjande plagg. Ordninga i dag tillèt lokale forbod i kommunar der bruk av niqab og burka er eit problem (KD, 2017).

7.2.7 Oppsummering

Begge plattformene til Solberg-regjeringa skil seg frå Soria Moria-plattformen. Soria Moria-plattformen skildrar i større grad ein innvandrings- og integreringspolitikk *for* innvandrarane. Samanlikna med Soria Moria-plattformen har begge plattformene til Solberg-regjeringa eit større fokus på utfordringane ved innvandring. Jeløya-plattformen skil seg likevel frå plattformen mellom Høgre og FrP i omtale av innvandring. I førstnemnde kjem det tydeleg fram at regjeringa har eit ansvar i integreringsprosessen, og plattformen listar også opp konkrete punkt som regjeringa bør arbeida med for å betra denne prosessen. Dette fokuset er svakare i Sundvolden-plattformen. I staden er denne plattformen oppteken av innvandrarane sitt ansvar i integreringsprosessen. I Sundvolden-plattformen bestod kapittelet for innvandring av samarbeidsavtalen om *utlendingsfeltet* mellom regjeringspartia og samarbeidspartia.

Samanlikna med Jeløya-plattformen og Sundvolden-plattformen er Stoltenbergs andre regjering særleg oppteken av at regjeringa må forholde seg til internasjonale forpliktingar. Plattformen til den utvida Solberg-regjeringa, Jeløya-plattformen, er også meir oppteken av internasjonale forpliktingar enn Sundvolden-plattformen mellom Høgre og FrP. Jeløya-plattformen påpeikar også at rettstryggleiken til innvandrarar skal takast vare på. Soria Moria-plattformen har eit særskild fokus på einslege mindreårige asylsøkjjarar. Sundvolden-erklæringa nemner ikkje desse, men Jeløya-plattformen påpeikar at tilbodet til desse bør betrast.

Begge plattformene til Solberg-regjeringa fokuserer på arbeidsliv og norskkunnskapar som viktige for integreringa av innvandrarar. Likevel har Jeløya-plattformen ein meir konkret handlingsplan for korleis integreringa av innvandrarar kan betrast ved å forbetra arbeidsmoglegheiter og kunnskapar i norsk.

8. ANALYSE OG DISKUSJON

I dette kapitlet blir funna frå innhaldsanalysen kopla saman med det teoretiske rammeverket for å svara på problemstilling: *Kva endringar har Solberg-regjeringa gjort i organiseringa av innvandrings- og integreringsfeltet, og korleis kan ein forstå desse endringane?* Dette kapitlet analyserer og diskuterer korleis ein ser på endringane i forvaltinga og politikken under Solberg-regjeringa. Første delkapittel forsøker å forstå kvifor Solberg-regjeringa omorganiserte forvaltinga i desember 2015 og januar 2018. I dette delkapitlet vert moglege forklaringsfaktorar for endringane i forvaltingsstrukturen diskuterte.

Det neste delkapitlet undersøker korleis endringane i innvandrings- og integreringspolitikken under Solberg-regjeringa kan bli forstått. Det interessante er å studera om endringane i politikken kan tyda på at omorganiseringa frå 2015 endra samspelet mellom politikken og fagorgana i innvandrings- og integreringsfeltet. Til slutt drøftar eg datagrunnlaget i denne studien basert på mine metodiske val.

8.1 Korleis kan ein forstå forvaltingsendringane?

Dette delkapitlet diskuterer korleis Solberg-regjeringa sine endringar i innvandrings- og integreringsforvaltinga kan bli forstått utifrå studien sitt teoretiske rammeverk. Kapitlet diskuterer og samanliknar den historiske endringsutviklinga i den norske forvaltinga med omorganiseringane i 2015 og 2018. Samanhengen mellom utfordringar i forvaltinga før Solberg danna regjering og omorganiseringane blir diskuterte. Analysane av partiprogramma til regjeringspartia, regjeringsplattformene og statsbudsjetta blir samanlikna i to ulike delar for å forstå kvifor Solberg-regjeringa flytta integreringsavdelinga til JD i 2015 og KD i 2018.

8.1.1 Historisk endringsutvikling i den norske forvaltinga

Dette forskingsopplegget studerer horisontale endringar i innvandrings- og integreringsfeltet, og som vist i empirikapitlet er avdelingsendringar eit kjent fenomen i den norske forvaltinga. Likevel syner databasen at horisontale endringar ikkje er blant dei vanlegaste avdelingsendringane i forvaltinga. Dette gjeld også for departementa som har blitt påverka av Solberg-regjeringa sine horisontale flyttingar av integreringsavdelinga, nemleg BLD, JD og KD.

Det har vore totalt tre horisontale flyttingar til BLD, og ei av desse var då IMDi vart flytta frå AID. Flyttinga av integreringsavdelinga til JD utgjorde ei av totalt fire horisontale flyttingar til dette departementet. Omorganiseringa i 2018, som flytta integreringsavdelinga til KD, er den einaste horisontale flyttinga til dette departementet sidan 2002. Noko som syner at desse omorganiseringane under Solberg-regjeringa ikkje er av dei vanlegaste formene for avdelingsendringane i forvaltingsstrukturen. Slike avdelingsendringar er heller ikkje blant dei vanlegaste i nokon av dei ovannemnde departementa.

Integreringsavdelinga har totalt blitt horisontalt flytta fire gonger frå 2005-2018, medan IMDi har blitt flytta tre gonger sidan opprettinga i 2006. Solberg-regjeringa stod for dei to siste flyttingane av integreringsavdelinga, og desse skjedde i laupet av to år. Dei to første flyttingane av integreringsavdelinga skjedde over eit tidsrom på fem år under Stoltenbergs andre regjering. Sjølv om den første flyttinga av integreringsavdelinga fann stad under Stoltenbergs andre regjering, sette Bondeviks andre regjering i gong denne endringa før regjeringsskiftet. Dette illustrerer semje om forvaltingsstrukturen mellom ulike politiske parti og regjeringar. Dette kan tyda på at deira politiske prioriteringar i integreringsfeltet stemde overeins. Stoltenbergs andre flytting av IMDi til BLD kan ein sjå i samanheng med regjeringsplattforma deira, som ønska at barnevernet skulle koplast inn i saker med einslege mindreårige asylsøkjjarar (Agenda Kaupang, 2014, Soria Moria-plattformen, 2009).

Endringshistorikken til integreringsavdelinga syner at Solberg-regjeringa er den einaste regjeringa som har flytta integreringsavdelinga to gonger. I følgje Lægreid & Rolland (2017) sine funn omorganiserer borgarlege regjeringar meir ved skifte frå ei sosial-demokratisk regjering enn omvendt. Med utgangspunkt i endringar i forvaltingsstrukturen for innvandring og integrering stemmer dette. Omorganiseringa i desember 2015 skjedde to år etter regjeringsskiftet, og skil seg derfor frå studiar som fann at endringar i forvaltingsstrukturen som regel skjer rett etter regjeringsskifte (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers et al., 2016). Endringa frå 2018 stemmer overeins med desse studiane. Denne omorganiseringa fann stad under regjeringsforhandlingane til Solberg si utvida regjering i januar 2018.

8.1.2 Utfordringar i den norske forvaltinga

Solberg-regjeringa hadde fleire insentiv for å gjera endringar i forvaltinga for innvandring og integrering. Rapportar om dårleg samordning i forvaltinga (Difi, 2014, Riksrevisjonen, 2013-2014), tilrådingar om å gi IMDi ei ny departementstilhøyrse (Agenda Kaupang, 2014) og VG sitt oppslag om Stoltenberg sitt moglege innvandringsdepartement i 2009 (Skevik & Hvidsten, 2009, VG, 2009) kunne nyttast som grunngevingar for flyttinga av integreringsavdelinga til JD.

Difi (2014) sin rapport påpeikar også at politikkområder karakteriserte som gjenstridige problem, som innvandring og integrering, i større grad opplever dårleg samordning. Omorganiseringa i desember 2015 samla innvandring og integrering i same departement. Dette kan ein sjå på som eit forsøk frå Solberg-regjeringa om å samordna dei gjenstridige politikkområda innvandring og integrering. På bakgrunn av samarbeidsproblem gav Agenda Kaupang (2014) ei tilråding om å flytta IMDi til anten KMD eller AID i januar 2014. Solberg-regjeringa følgde likevel ikkje denne tilrådinga i nokon av sine flyttingar av integreringsavdelinga. Omorganiseringane til Solberg-regjeringa i innvandrings- og integreringsfeltet kan derfor bli sett på som eit resultat av regjeringa sine politiske intensjonar.

I 2015 opplevde Noreg det største talet asylsøknadar til landet nokosinne. Flyktningkrisa sin kaotiske tilstand i Noreg og Europa elles førte til eit stort press på forvaltningssystemet (Østby, 2016). I følge Kingdon (1995) kan rapportane om forvaltinga sine svakheiter, flyktningkrisa og Stoltenberg sine planar om eit innvandringsdepartement bli sett på som at Solberg-regjeringa greip sitt "window of opportunity". Rapportane og flyktningkrisa er ytre hendingar som opna opp rom for endringar i innvandrings- og integreringsforvaltinga. På denne måten kunne Solberg-regjeringa endra forvaltingsstrukturen utan at dette trongst å bli forstått som ei politisk handling. Utifrå Easton (1957) sin teori kan omorganiseringane gi Solberg-regjeringa legitimitet i omgjevnadane. For omgjevnadane kan omorganiseringane bli forstått som at regjeringa forsøkte å forbetra innvandrings- og integreringsforvaltinga ved å gjera endringar for å handtera forvaltingsproblem.

8.1.3 Integreringsavdelinga til Justis- og beredskapsdepartementet

FrP har markert seg som innvandringskritiske sidan 1980-talet og både innvandring og integrering har vore ei av deira viktigaste saker. I eit intervju med forskning.no i 2009 skildra

professor Anders Todal Jenssen FrP for å vera så etablerte i innvandringspolitikken at dei "eig" det (Nordahl, 2009). FrP opplevde ein braksuksess ved lokalvalet i 1987. I følge Jenssen (2017: 232) skjedde dette på bakgrunn av partiet si kritiske haldning til innvandring: "den raske økningen i antallet asylsøkere, og de andre partienes totale taushet om saken". Dette lokalvalet har derfor blitt skildra som "et protestvalg med en sving mot høyre" (Bjørklund, 1988) og "det første innvandringsvalget" (Midtbøen, 2017: 134). Jensen (2017: 232) hevda at FrP "red på en stemningsbølge skapt av frykt for hva økt innvandring kan føre med seg".

På sine nettsider framstiller FrP innvandring, integrering, familiesameine og asylsøkjara som ein tryggleikstrussel for det norske samfunnet sin bærekraft. Dette vert ytterlegare forsterka gjennom korleis FrP skildrar flyktingar gjennom bruken av bilete. Eit døme er bilete av muslimar i særleg religiøs kledning i kø med slagordet "Man må kunne brødfø de man henter til Norge" (FrP, 2018b). Med bakgrunn i SSB-rapporten *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre* skrive av Dzamarija & Sandnes (2016), er FrP si framstilling av familiesameine misvisande. SSB-rapporten fann at flyktingar sjeldan får innvilga familiesameine. I følge rapporten er det hovudsakleg arbeidsinnvandrara og kvinner som giftar seg med etnisk norske menn som får familiesameine.

Blant slagorda på nettsidene til FrP er "Vi vil ikke ha svenske tilstander!" (FrP, 2018b). Dette slagordet har vore med partiet sidan 1977. Carl I. Hagen sa dette for å rettferdiggjera at innvandringsstoppen på 1970-talet burde bli permanent. Likt med FrP sine nettsider sa også Hagen at innvandrara i Noreg på 1970-talet fekk "særbehandling" som gjekk på "bekostning av norske skattebetalere" (FrP, 2018b, Hagen, 1977). Analysen av partiprogramma til FrP for dei to siste stortingsperiodane syner at dette framleis er ein viktig del av FrP sin ideologi: "Hovedprinsippet i Fremskrittspartiets innvandringspolitikk er likebehandling der ingen grupper gis særbehandling" (Frps partiprogram, 2013-2017: 38, 2017-2021: 42).

Innhaldsanalysen av partiprogramma til Høgre og FrP for stortingsperioden 2013-2017 og av Sundvolden-plattformen syner at dei politiske prioriteringane i plattformen i stor grad er prega av FrP sin innvandrings- og integreringsideologi. Samanlikna med plattformen mellom den utvida regjeringa (Jeløya-plattformen) og plattformen til Stoltenbergs andre regjering (Soria Moria-plattformen) har Sundvolden-plattformen eit meir negativt syn på innvandring (Jeløya-plattformen, 2018, Soria Moria-plattformen, 2009, Sundvolden-plattformen, 2013). Høgre anerkjenner både positive og negative sider ved innvandring. I tillegg påpeikar partiet at

innvandring som følge av arbeid og familiesameine er "mange ganger større enn innvandringen som følge av flukt" (Høgre, 2013-2017: 83).

FrP nemner ikkje ein gong at innvandring er positivt for samfunnet, men uroar seg for at "en fortsatt innvandring av asylsøkere, av bare tilnærmet det omfang som man har hatt i de senere år, vil føre til alvorlige motsetninger mellom folkegrupper i Norge" (FrP, 2013-2017: 38). Denne uroa er til stades trass i at flyktningkrisa fann stad i 2015, to år etter at plattformen vart utforma. Som nemnd i kontekstkapittelet var det ei viss auke av asylsøknadar i 2008 og 2009, men fram til 2015 var det ein nedgang i desse tala. FrP ønsker også at kvoteflyktningar skal gjennomgå ein sosial seleksjon der "integreringspolitiske hensyn bør legges til grunn" (FrP, 2013-2017: 38).

Etter at Solberg danna regjering i 2013 har FrP hatt ei sentral rolle i innvandrings- og integreringsfeltet. FrP fekk blant anna ministerpostane for justis og beredskap, og barne, likestilling og inkludering då Solberg danna regjering i 2013. Førstnemnde hadde også ansvaret for innvandring, medan integrering låg under sistnemnde. Med utgangspunkt i studiar om tautrekkingar mellom regjeringspartia er det rimeleg å anta at FrP fekk desse statsrådspostane fordi dei også inneheldt kontrollen over to av FrP sine viktigaste saker. Med desse teoriane kan ein gå utifrå at FrP fekk eit større ansvar i innvandrings- og integreringsfeltet i desember 2015 av same grunn.

I følge Jacobsen (1978) vil endringar i forvaltinga alltid spegla politiske intensjonar. Flyktningkrisa i 2015 kan derfor bli sett på som at FrP tok sitt "window of opportunity" (Kingdon, 1995) for å gjera endringar i innvandrings- og integreringsforvaltinga. JD er nemleg eit tryggleiksdepartement og dette stemmer overeins med FrP si skildring av innvandring og integrering som tryggleikstruslar på sine nettsider. Sidan JD er eit tryggleiksdepartement som arbeidar for å førebu og trygga landet mot utanforståande truslar, skil flyttinga av integreringsavdelinga til JD seg meir ut enn dei andre horisontale flyttingane av integreringsavdelinga. Forvaltingsendringa kan bli forstått som å ha ein viktig symbolsk karakter som støttar opp under FrP sin innvandrings- og integreringspolitikk.

Solberg-regjeringa sin pressekonferanse i desember 2015 grunn gav flyttinga av integreringsavdelinga til JD med at dei ønsker å arbeida litt annleis. I tillegg påpeika statsministeren at det er store fordelar med å sjå desse to –innvandring og integrering– saman.

Statsministeren grunn gav dette med hennar tidlegare erfaring: "endringene er ikke fremprovosert av annet enn ønske om å jobbe litt annerledes i regjering, og å ha litt personutskiftinger" (Solberg-regjeringa, 2015). Ho grunn gav også *behovet* for denne endringa med flyktningkrise fleire gonger gjennom pressekonferansen. Dette kan bli forstått som at Solberg forsøker å gi eit inntrykk av at det ikkje ligg politiske intensjonar til grunn for at integreringsavdelinga vart flytta til JD.

Omorganiseringa og utnemninga av Listhaug skjedde i ei tid der FrP hadde mindre oppslutnad på målingane samanlikna med tidlegare år (TV2, 2018). Fangen & Vaagen (2014: 40, 62) har problematisert forholdet mellom FrP-opposisjonen i Stortinget og i posisjon i regjeringa. Dei fann at ein grunn til mindre oppslutnad på meiningsmålingane var at FrP modererte seg i posisjon, altså i regjeringa. I følge Fangen & Vangen (2014: 62) fekk det "frittalande FrP" flest stemmer. Dei hevda at FrP modererte seg for at FrP skulle verta meir *spiselige* for Høgre. Listhaug si rolle som innvandrings- og integreringsminister kan bli forstått som at ho representerer "det autentiske FrP" og snakkar slik som opposisjonen alltid har gjort. Eit interessant aspekt er at med Listhaug som innvandrings- og integreringsminister gjekk målingane opp igjen (TV2, 2018). Med Easton (1957) kan flyttinga av integreringsavdelinga til JD derfor bli forstått som at FrP søkte legitimitet hjå omgjevnadane sine. Flyttinga kan då bli sett på som ei ansvarleggjering av dette feltet (Jacobsen, 1978). Omorganiseringa kan også sjåast på som eit forsøk frå FrP å auka den politiske styringa i fagorgana for innvandring og integrering. Ved å få alle direktorata relatert til innvandring og integrering under ein minister vart statsrådens oppgåver enda meir konsentrerte (Jacobsen, 1994).

8.1.4 Integreringsavdelinga til Kunnskapsdepartementet

Venstre og FrP har hatt stridande meiningar om innvandrings- og integreringspolitikken gjennom heile regjeringsperioden til Solberg. Venstre har kritisert FrP og innvandrings- og integreringsminister Listhaug for assimilerande retorikk. På bakgrunn av denne usemja stadfesta partileiaren til Venstre, Skei Grande, under valkampen i 2017 at Venstre ikkje ville gå inn i regjering med FrP; "Venstre ønsker en blågrønn regjering, og vi kommer til å kjempe til 'the bitter end' for å få det til" (Skarvøy, 2017).

Venstre vart offisielt med i Solberg-regjeringa 17. januar 2018. I statsråd same dag vart integreringsavdelinga fjerna frå FrP sin kontroll og underlagt Høgre i KD. I den utvida Solberg-

regjeringa sin pressekonferanse same dag grunn gav statsministeren flyttinga til KD med at det var eit behov for å sjå integrering saman med andre område. Behovet for integreringsforvaltninga har i følgje statsministeren endra seg frå desember 2015. Statsministeren hevda at *Kriseåret 2015* (Østby, 2016) gjorde det naudsynt å sjå innvandring og integrering saman. På denne pressekonferanse uttrykte Skei Grande eit håp om at Venstre hadde klart å "påvirke denne regjeringa til å bli grønnere, rausere og mer sosial-liberal" gjennom Jeløya-plattformen frå 2018 (Solberg-regjeringa, 2018a).

Likt med FrP er innvandring og integrering blant Venstre sine viktigaste saker (Venstre, 2018b). Venstre fekk likevel ikkje statsrådsposten for integrering som følgje av omorganiseringa i januar 2018 (Regjeringa, 2018a). Under pressekonferansen til den utvida regjeringa 17. januar 2018 påpeika Skei Grande fleire gongar at hennar statsrådspost som kulturminister er sentral i arbeidet med integrering og inkludering av innvandrarakar (Solberg-regjeringa, 2018a). I eit intervju med P1 (2018) sa Skei Grande at integreringsavdelinga vart "med en ny regjering overført til Sanner, så det er han som skal ivareta det feltet på vegner av regjeringa".

Analysen av regjeringspartia sine partiprogram og Jeløya-plattformen syner fleire likskapstrekk mellom partiprogrammet til Venstre for stortingsperioden 2017-2021 og Jeløya-plattformen. Jeløya-plattformen skil seg også frå Sundvolden-plattformen på fleire område. Plattformen for den utvida regjeringa syner eit mindre fokus på innvandrarakar som *utfordringar og truslar* for det norske samfunnet. Både Venstre og Høgre skildrar innvandring og mangfald som positivt, men partiprogrammet til FrP nemner ikkje innvandring som eksplisitt positivt ein einaste gong. Gjennom partiprogrammet syner Venstre og Høgre at dei er opptekne av å følgja internasjonale forpliktingar for å best handtera innvandring. FrP meiner derimot at det internasjonale asyl- og flyktningavtaleverket ikkje er tilpassa verdsbiletet i dag (FrP, 2017-2021: 41). Regjeringa tek også eit større ansvar for å følgja internasjonale forpliktingar i plattformen til den utvida regjeringa.

Jeløya-plattformen skil seg frå Sundvolden-plattformen i omtalen av integrering som ein tovegsprosess. I tillegg har førstnemnde ei lengre liste med spesifikke tiltak for korleis regjeringa skal leggja til rette for integrering. I motsetnad til FrP understrekar både Venstre og Høgre i sine partiprogram at integrering er ein tovegsprosess. Likt med både Høgre og Venstre sine partiprogram skildrar Jeløya-plattformen innvandring i større grad som eit positivt tilskot i det norske samfunnet samanlikna med Sundvolden-erklæringa. Partiprogrammet til Venstre

vektlegg særleg norskopplæring, barnehagar, skular og friviljuge organisasjonar som viktige for integreringsprosessen. Dette fokuset er også i større grad tilstade i Jeløya-plattformen samanlikna med Sundvolden-plattformen.

Både partiprogrammet til Venstre og Jeløya-plattformen ønskjer eit betre tilbode for einslege mindreårige asylsøkjare. I motsetnad til Sundvolden-plattformen understrekar Jeløya-plattformen at barna sitt beste er eit grunnleggjande omsyn. Dette kan bli sett i samanheng med at Venstre ønsker å avvikla ordninga som sender heim asylsøkjare med midlertidig opphald. Jeløya-plattformen er prega av KD sitt forslag om eit nasjonalt forbode av ansiktsdekkjande hovudplagg i utdanningsinstitusjonar og barnehagar, men setninga om at ansiktsdekkjande hovudplagg "ikke er en rettighet, men det er heller ikke forbudt" syner likskapar med Venstre sitt partiprogram. Venstre stadfestar i sitt partiprogram at dei er oppteken av at menneske har rett til å nytta religiøse og kulturelle plagg i det offentlege rom (Jeløya-plattformen, 2018, Sundvolden-plattformen, 2013, Venstre, 2017-2021). Høgre sitt partiprogram for begge stortingsperiodane er meir likt Venstre sitt partiprogram for 2017-2021 enn FrP sine partiprogram. Likevel er det fleire element som tyder på at Venstre har fått ein særskild stor plass i utforminga av Jeløya-plattformen (Høgre, 2017-2021, Jeløya-plattformen, 2018, Venstre, 2017-2021).

Partiprogrammet til FrP for stortingsperioden 2017-2021 er ganske likt deira førige partiprogram. FrP sine partiprogram har som forklara ovanfor likskapstrekk med Sundvolden-plattformen. Fokuset ligg på innvandring som utfordringar for samfunnet og internasjonale forpliktingar som utdaterte. I tillegg fokuserer FrP på at det er innvandraren si oppgåve å integrera seg sjølv. Nettsida deira forsterkar som nemnt FrP sitt fokus på innvandring og integrering som ein tryggleikstrussel.

Flyttinga av integreringsavdelinga til KD kan derfor med Kingdon (1995) bli forstått som at Venstre greip sitt "window of opportunity" i regjeringsforhandlingane etter stortingsvalet i 2017. Studiar om tautrekkingar mellom regjeringspartia i koalisjonsregjeringar underbyggjer forventninga om at Venstre stod bak flyttinga av integreringsavdelinga i 2018. Eit krav frå Venstre om at integreringsavdelinga skulle bli fjerna frå FrP sin kontroll kan sjåast i samanheng med Easton (1957). I valkampen var Venstre tydelege på at dei ikkje ville gå i regjering med FrP. Sidan Venstre braut dette løftet kan flyttinga av integreringsavdelinga gi dei legitimitet i omgjevnadane.

Solberg-regjeringa hadde eit svekt fleirtal bak seg etter stortingsvalet i 2017. Dette kan bli forstått som at regjeringa i større grad hadde eit behov for at Venstre vart med i regjeringa. Venstre og FrP sine ulikskapar i blant anna innvandrings- og integreringspolitikken kan ha gjort at endringar i forvaltinga gjorde det mogleg for dei å vera i regjeringa saman. Studiar som fann at koalisjonsregjeringar gjer endringar i forvaltinga for å unngå å ofra eigen politisk ideologi støttar opp om denne forventinga (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers et al., 2016). Skei Grande sitt intervju med P1 tyder på at Venstre påverka forvaltingsendringa som flytta integreringsavdelinga til KD: "Nå er ikke dette ansvaret lenger for Listhaug. Det ansvaret vart med en ny regjering overført til Sanner, så det er han som skal ivareta det feltet på vegner av regjeringen" (NRK P2, 2018).

Sjølv om FrP mista integreringsavdelinga til KD beheldt dei ansvaret for innvandringsavdelinga. Samstundes som Listhaug overtok ansvaret for heile departementet, vart tittelen på statsrådsposten endra. No inkluderte den også innvandring: justis-, beredskaps- og innvandringsminister. Utifrå Jacobsen (1978) kan dette tyda på at FrP såleis har ei auka ansvarlegging av innvandring. Sjølv om integreringsavdelinga vart flytta til KD, har FrP framleis kontroll over innvandringsavdelinga. Den nye tittelen kan tyda på ein kontraksjon (eller mulegens vedvarande kontraksjon frå 2015) av direktorata i innvandringsfeltet. Såleis vil FrP få legitimitet (Easton, 1957) i sine omgjevnadar sjølv om tautrekkingar i regjeringsforhandlingar (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers et al., 2016) kan ha gjort at FrP måtte gi frå seg integrering.

Venstre sin påverknad i regjeringa blir ytterlegare tydeleggjort ved å samanlikna Jeløya-plattformen med statsbudsjettet for budsjettåret 2018. Jeløya-plattformen og pressekonferansen til den utvida regjeringa 17. januar 2018 grunn gav flyttinga av integreringsavdelinga til KD med at regjeringa varsla eit integreringsløft (Jeløya-plattformen, 2018, Solberg-regjeringa, 2018a). Statsbudsjettet for budsjettåret 2018 vart utforma før Venstre var med i regjeringa og syner ingen tendensar til at regjeringa ønskjer eit integreringsløft. Integrering er heller ikkje ei av regjeringa sine hovudprioriteringar for 2018. Integrering vart faktisk ikkje nemnd eksplisitt som ei av regjeringa sine hovudprioriteringar éin gong (Statsbudsjettet, 2018).

Listhaug gjekk av før eit eventuelt mistillitsvotum vart vedteke mot ho. Rykte frå regjeringskontoret sa at regjeringa ville stilla seg bak Listhaug og gå av viss ho fekk eit

mistillitsvotum mot seg (Spence et al., 2018, Svaar, 2018). Dette vart likevel aldri bekrefta. Listhaug er kjent som ein omdiskutert politikar og har skapa særskild samfunnsdebatt på bakgrunn av hennar innvandrings- og integreringspolitikk. FB-posten som førte til avgangen hennar syner dette ytterlegare. Dermed er det interessant at den nye justis-, beredskaps- og innvandringsministeren er Tor Mikkel Wara, som er kjent for å ha eit anna syn på innvandring og integrering. Han er FrP-politikar, men er likevel kjent for å tilhøyra den meir "liberalistiske" fløya i partiet. I tillegg hevdar fleire mediehus at Wara er godt likt på tvers av partia (Barstad, 2018).

Solberg har over lenger tid blitt kritisert for å ikkje ha kontroll på Listhaug (Enge, 2016). Med Easton (1957) kan utnemninga av ein mindre kontroversiell statsråd bli forstått som eit forsøk frå Solberg for å få tilbake legitimiteten i omgjevnadane. På bakgrunn av oppstyret med Listhaug og hennar FB-innlegg kan det tenkjast at regjeringsforhandlingar har gjort det mogleg for Høgre og Venstre å få gjennomslag for ein mindre kontroversiell statsråd. FrP har framleis kontroll over innvandringsområdet og har såleis også legitimitet. Mistillitsforslaget syner at Stortinget ikkje hadde tillit til ein av Solberg sine statsrådar. Dermed er de truleg naudsynt for regjeringa å få tilbake denne tilliten i Stortinget. Såleis kan Listhaug sin avgang ha fungert som eit "window of opportunity" (Kingdon, 1995) for at Venstre og Høgre kunne minimera kontroversane i innvandringsfeltet.

8.2 Korleis kan ein forstå endringane i politikken?

Dette delkapittelet analyserer korleis ein kan forstå endringar i politikken utifrå det teoretiske rammeverket til denne studien. Delkapittelet ovanfor har allereie analysert at det er ein klar samanheng mellom omorganiseringa i 2015 og FrP sitt ideologiske standpunkt for innvandring og integrering. Endringane i politikken blir studerte for å undersøkje om omorganiseringa frå 2015 har gjort at departementet har involvert seg meir i direktorata. I dette delkapittelet blir samspelet mellom politikken og fagorgana i innvandrings- og integreringspolitikken under Solberg-regjeringa analyserte. Dette blir gjort ved å undersøkje endringar i tildelingar til direktorata og organisasjonar i statsbudsjetta, direktørtilsetjingar, samt foreslegne og vedtekne innstrammingar og lovendringar til utlendingslova.

8.2.1 Tildelingar til direktorata

Statsbudsjettet for budsjettåret 2016 synte store endringar i enkelte postar av tildelingar til IMDi samanlikna med regjeringa sin proposisjon til statsbudsjettet. Tabellen i empirikapittelet syner at postane *Spesielle driftsutgifter for asylmottak*, *spesielle driftsutgifter for tolk og oversettelse*, *Tilskudd til vertskommuner for asylmottak* og *Stønader til beboere i asylmottak* vart rundt dobla eller meir i det vedtekne statsbudsjettet.

På nettsida til FrP seier partiet at "Innvandrere skal ikke ha særfordeler!" (FrP, 2018b). I eit klipp frå 1980-talet sa Carl I. Hagen akkurat det same i ein diskusjon om at innvandrarar får stønad frå staten (Hagen, 1977). Sett i samanheng med analysen av 8.1 ovanfor og FrP sin samtidige og historiske kontekst, er det interessant at fleirtalet på Stortinget reagerte så kraftig i korleis regjeringa tildelte midlar til intergeringsarbeidet til IMDi. Stortinget vedtok statsbudsjettet for budsjettåret 2016 i desember 2015. Stortinget vedtok då nesten ein milliard meir til IMDi samanlikna med regjeringa sitt forslag i oktober same året. Likevel foreslo regjeringa 13,2 prosent meir i midlar til IMDi samanlikna med det vedtekne statsbudsjettet for 2106. Regjeringa grunn gav dette med at "bosettingen har økt de siste årene, noe som innebærer at målgruppen for integreringstilskuddet vokser" (Prop. 1 S, 2015-2016: 59). Regjeringa argumenterte dermed for fleire midlar til IMDi enn året før, men fleirtalet på Stortinget ville likevel dobla beløpet i fleire postar.

Utifrå Easton (1957) sin teori kan ein sjå dette som at FrP søker legitimitet i omgjevnadane sine ved å syna handlekraft i forhold til eigne slagord. Ein av postane som vart dobla i det vedtekne statsbudsjettet for 2016 var *stønader til beboere i asylmottak* (Statsbudsjettet, 2016). I følgje slagordet til FrP kan dette bli vurdert som *særfordeler* til innvandrarar. Utifrå Jacobsen (1978) sin teori kan ein sjå dette som ein kontraksjon av IMDi. Ved å gi IMDi færre midlar vil dette kunna gå på kostnad av prioriteringane til direktoratet. Dette kan gjera at direktoratet må følgja strengare politiske føringar frå departementet.

Statsbudsjettet for budsjettåret 2018 synte små endringar i tildelinga til direktorata i innvandrings- og integreringsfeltet samanlikna med regjeringas proposisjon. Under utforminga av statsbudsjettet låg IMDi framleis i JD. Integrering får lite merksemd i statsbudsjettet for 2018. Den einaste omtalen er integreringsarbeidet gjennom "*økt politiinnsats i Oslo sør*". Dette fekk SV-medlemene i justiskomiteen til å protestera. Dei påpeika at integreringsarbeid krev

meir enn auka politiberedskap (Innst. 6 S, 2017-2018: 35). På FrP sine nettsider er innvandring i større grad skildra som utanforståande truslar. Partiprogrammet deira bærer også preg av at innvandring er noko som Noreg må beskyttast mot. I tillegg driv JD med tryggleikspolitikk. Regjeringa si skildring av integrering gjennom auka politiinnsats kan dermed bli forstått som JD sin kontraksjon av IMDi. Utifrå Jacobsen (1978) sin teori kan dette tyda på at integreringsavdelinga vart flytta til JD slik at innvandrings- og integreringsforvaltinga var meir i tråd med FrP sin omtale av innvandring og integrering som tryggleikstruslar. Vidare vil dette gi legitimitet i omgjevnadane utifrå Easton (1957) sin teori, då dette er eit viktig fokus i FrP sin innvandrings- og integreringsideologi.

8.2.2 Tildelingar til Human Rights Service

Human Rights Service (HRS) har fått stønad gjennom ordninga *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* sidan 2006. Tildelingar til organisasjonane som er med i denne ordninga skjer gjennom vedtak i Stortinget. Det er dermed ikkje berre regjeringa som er ansvarleg for kor mykje kvar enkelt organisasjon får tildelt (IMDi, 2016b: 2). Likevel er det interessant at stønaden til HRS vart dobla under Solberg-regjeringa i 2014. Dette var det første året Solberg-regjeringa utarbeida ein proposisjon til statsbudsjettet. Summen på 1,8 millionar kroner har vore tildelt HRS tidlegare. Då var denne ordninga underlagt IMDi sin søknadsbaserte ordning. Tildelingssummen til HRS har variert under Stoltenbergs andre regjering, frå 1,8 millionar til seinare 0,7 millionar. På bakgrunn av HRS sitt *fotoprojekt* i oktober 2017, som oppfordra lesarane til å senda inn bilete av muslimar på gata, ville Ap, SV, MDG og Raudt kutta stønaden til HRS for budsjettåret 2018. Dei fekk likevel ikkje fleirtal i Stortinget. Solberg-regjeringa fekk støtte av KrF, som ville plassera HRS under ein anna post, og Sp, som ville halvera stønaden framfor å kutta ho.

I 2016 evaluerte IMDi tilskotsordninga *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet* i ein rapport til JD unnateke offentlegheita. Dei råda JD til å kutta stønaden til HRS på bakgrunn av at HRS har utvikla eit ”fremmedfientlig og muslimfientlig” ordskifte dei siste åra (IMDi, 2016b). I følgje Store norske leksikon (2017) vart HRS meir omstridt enn tidlegare i årsskiftet 2015-2016, som følgje av den store tilstrøyminga av flyktningar til Europa. JD følgde ikkje IMDi sin tilråding. Innvandrings- og integreringsminister Listhaug svara på kritikken ved å påpeika at ein skal kasta lys på alle sidene av innvandring. I tillegg oppdaterte JD skildringa av denne tilskotsordninga til å inkludera at "Tilskuddet skal sikre samfunnet kunnskap om alle

sider ved integreringsprosessen, også mulige utfordringer og hvordan disse kan håndteres" (Kristiansen, 2017).

FrP og tidlegare innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug har som nemnt blitt skulda for å ha ein framandfiendtleg retorikk. Analysen av FrP sine partiprogram og nettside syner at denne kritikken ikkje er utan grunn. Derfor er det interessant at stønaden til IMDi vart dobla under Solberg-regjeringa i 2015, som utifrå IMDi sin rapport kan tolkast som eit av åra der HRS hadde ein framandfientleg retorikk. Såleis kan ein påstå at summen i tildelingsmidlar til HRS gjennom denne tildelingsordninga kan ha ein samanheng med kven som er i regjering.

I motsetnad til FrP syner ikkje analysane av partiprogramma og nettsida til Høgre ei framandfiendtleg haldning mot innvandring og integrering. Statsminister Solberg uttala i Aftenposten den 12. oktober 2017 at HRS sitt *fotoprojekt* var "forkastelig". Likevel påpeika ho at HRS framleis ville få pengestønaden fordi dette er "demokratiets pris" (Spence, 2017). Statsministeren sitt utsegn kan bli forstått med Easton (1957) sin teori om *withinputs*, som handlar om at regjeringsparti som er i stand til å stilla samarbeidsultimaturn kan gjera nettopp dette. Utifrå denne teorien kan vidare stønad til HRS bli forstått som eit *internt press* eller krav frå FrP, fordi HRS støttar opp om deira politiske ideologi. Samstundes kan statsministeren sitt utsegn i Aftenposten basert på Easton (1957) gi Høgre og statsministeren legitimitet i sine omgjevnadar, altså veljarmassen til Høgre.

Det at JD valde å ignorera tilrådinga frå IMDi om kutt i stønaden til HRS kan utifrå Jacobsen (1978) sin teori bli forstått som ei endring i forholdet mellom departementet og direktorata. Analysen av regjeringspartia sine partiprogram har synt at FrP sin ideologi i innvandrings- og integreringspolitikk har fellestrekk med kritikken av HRS. Tidlegare partileiar i FrP, Carl I. Hagen, sa også at han håpa den nye justis-, beredskaps- og innvandringsministeren ville rådføra seg med HRS. Dette indikerer dermed at kutt i stønaden til HRS vil strida med FrP sin politikk. Kutt i stønaden til HRS kan dermed utifrå Easton (1957) kunna gå på kostnad av FrP sin legitimitet i omgjevnadane. Jacobsen (1994) påpeikar at statsråden alltid vil velja eigen partipolitikk framfor dei fagleg beste løysingane. Utifrå denne teorien kan JD si overstyring av IMDi si faglege tilråding bli forstått som at innvandrings- og integreringsministeren ikkje har klart å balansera si tredimensjonale rolle. Dette kan dermed tyde på at den politiske styringa i JD har involvert seg meir i IMDi sine arbeidsoppgåver. Dette syner i så tilfelle ein kontraksjon av IMDi.

8.2.3 Utnevnning av ny IMDi-direktør

Jacobsen (1994) forklara at statsråden må balansera ivaretaking av rettsideala, partiets ideologi og fagleg korrekte løysingar i politikkområdet. I 2016 vart Libe Rieber-Mohn, tidlegare Ap-politikar og statssekretær i Stoltenbergs andre regjering, utnemnd som ny IMDi-direktør av innvandrings- og integreringsminister Sylvi Listhaug (Castello, 2016, Prestegård, 2016). Dette kan gi teikn på at Listhaug vurderte kandidatane uavhengig av deira politiske bakgrunn. I så tilfelle balanserte Listhaug statsråden si tredimensjonale rolle utifrå Jacobsen (1978) sin teori. Listhaug har ved fleire høve synt si misnøye med Ap. Det tydelegaste teiknet på dette var det omstridde innlegget hennar på Facebook i mars 2018, som gav inntrykk av at Ap sympatiserte med terroristar. Listhaug sin avgang synte ytterlegare striden hennar med partiet. Ho understreka fleire gonger at ho gjekk av for å unngå at den *ueigna* Jonas Gahr Støre skulle bli statsminister.

Rieber-Mohn hadde ansvar for innvandrings- og integreringssaker då ho var statssekretær for Stoltenbergs andre regjering. I 2009 hevda partileiaren i FrP, Siv Jensen, at AID var blitt så stort at Rieber-Mohn i praksis fungerte som ein statsråd i dette feltet. Jensen stilte seg også positiv til Rieber-Mohn som innvandringsminister. I tillegg tilsa rykte frå regjeringskontoret i 2009 at tidlegare statsminister Jens Stoltenberg vurderte å tilsetja Rieber-Mohn som innvandringsminister. Dette syner ein klar samanheng mellom erfaringa til Rieber-Mohn og utnemninga av ho som IMDi-direktør. Sidan direktøren i IMDi skal vera politisk nøytral og lojal skal ikkje eigne politiske preferansar spela inn i hennar stilling som IMDi-direktør. Med Jacobsen (1994) sin teori kan utnemninga av Rieber-Mohn ved første augekast bli vurdert som ein korrekt kompetansevurdering av søkjaren, fordi faget veg tyngre enn partitilhøyrse og partiusemjer.

Samstundes som at statsråden har ei tredimensjonale rolle vil statsråden alltid, i følgje Jacobsen (1994), prioritera ideologien til partiet framfor ivaretaking av rettsideala og dei fagleg beste løysingane. Både Rieber-Mohn og Listhaug har fått kritikk i sitt arbeid med innvandring og integrering. Begge har blitt kritiserte for å arbeida for *assimilering* framfor integrering og for å ikkje forstå innvandarane sin situasjon (Krekling & Randen, 2016, Skevik & Hvidsten, 2009). Rieber-Mohn som aktuell innvandringsminister under Stoltenbergs andre regjering vart også skildra som ei ”utstrakt hånd til FrP” (Skevik & Hvidsten, 2009). Rieber-Mohn vart også skulda for å ha ”liten menneskelig forståelse for hva slags livssituasjon mange asylsøkere er i”

(Sandvik & Åsnes, 2016). Venstre sin stortingsrepresentant, Abid Raja, støtta denne kritikken i 2009. Han utdjupa at Rieber-Mohn hadde ein lang veg å gå før ho ville klara å forstå og syna empati med minoritetane. Raja meina også at ho ikkje hadde ei genuin interesse av å ”bygge bro”. Raja har også høglydt kritisert Listhaug for å vera assimilerande.

Denne kritikken av Rieber-Mohn syner at trass i ulike partitilhøyrser mellom Rieber-Mohn og Listhaug deler dei like oppfatningar på feltet som dei skal samarbeida om. Jacobsen (1994) påpeikar at statsrådar vil utan tvil utnemna direktørar basert på eigne politiske standpunkt. Dette skjer fordi samarbeidet med direktøren i direktoratet vil vera enklare viss direktøren og statsråden har like utgangspunkt. Dette handlar ikkje nødvendigvis om konkrete tiltak, men at gjennomføringskrafta til regjeringa vert sterkare. Den offentlege søkjarlista til direktørstillinga i IMDi syner at det var fleire relevante søkjarar med lang erfaring innan både leiarskap og IMDi.

Andresen & Elvbakken (2017: 140-141) sin analyse av *Karl Evang og mødrehygienesaken* syner eit slikt tilfelle i den offentlege forvaltinga. Karl Evang var ikkje søkjaren med lengst erfaring, men vart likevel utnemnd som helsedirektør. Andresen & Elvbakken (2017) fann at utnemninga av Evang som helsedirektør ville styrka gjennomføringskrafta til Ap-regjeringa sin politikk på dette feltet. I offentleggjeringa av Rieber-Mohn som ny direktør understreka Listhaug at innvandring er eit veldig viktig felt for regjeringa. Vidare rosa ho utnemninga av Rieber-Mohn som ny IMDi-direktør. Dette kan gi ytterlegare inntrykk av at JD meiner dei har utnemnd ein direktør som støttar opp om deira politikk. I tillegg kan ein vurdere om utnemninga av Rieber-Mohn var for å gi FrP legitimitet i omgjevnadane med utgangspunkt i Easton (1957). Rieber-Mohn sin tidlegare rolle i Ap gir legitimitet blant opposisjonspartia og deira tilhengjarar, medan hennar personlege eigenskapar gir legitimitet blant veljarmassen til FrP.

8.2.4 Innstrammingsforslag til utlendingslova

Innstrammingsforslaga om endringar i utlendingslova frå JD syner sterke usemjer mellom JD og direktorata i innvandrings- og integreringsfeltet. Funna i denne studien syner at direktorata meiner at fleire av forslaga gjekk på kostnad av integreringsprosessen. IMDi, UDI og UNE synte til konkret forskning som støtta opp om denne kritikken. Dåverande innvandrings- og integreringsministeren tok ikkje kritikken til etterretning. Listhaug hevda derimot at innstrammingsforslaga ville gjera integreringsprosessen enklare. NTL IMDi kritiserte også departementets negative omgrepsbruk og omtale av flyktingar.

Desse usemjene mellom JD og direktorata, samt at JD ignorerte faglege anbefalingar, indikerer at departementet har gjort ein kontraksjon av direktorata (Jacobsen, 1978). Utifrå Jacobsen (1994) kan ein forstå dette som at innvandrings- og integreringsministeren ikkje balanserte si tredimensjonale rolle mellom politisk tilhøyrse, rettsstaten sine prinsipp og dei fagleg beste løysingane. Med Jacobsen (1994) kan dette bli forstått som at FrP syner ansvarleggjing i dette feltet ved å følgja politiske prinsipp framfor faglege råd. Såleis gir FrP inntrykk av at dei ikkje let seg styra av andre og vil dermed utifrå Easton (1957) få legitimitet i omgjevnadane.

VG (Jacobsen, 2016) hadde eit oppslag om ei høglydt usemje mellom statsministeren og Listhaug i 2016. Denne usemja handla om regjeringa sin asylstrategi. Listhaug heldt fast ved at det var viktig for FrP å ha votering i Stortinget over kvart enkelt innstrammingsforslag. Statsministeren meinte at eit breitt forlik i Stortinget ville ha gitt gjennomslag for ein strengare innvandringspolitikk. I følgje VG hevda informantar at FrP var opptekne av å synleggjera at dei ville ha den strengaste innvandringspolitikken. Med Jacobsen (1994) kan ein forstå dette som FrP sin ansvarleggjing av innvandrings- og integreringspolitikken for å få legitimitet i omgjevnadane (Easton, 1957).

8.2.5 Instruksjonsretten over UNE

JD sin midlertidige instruksjonsrett over UNE vart vedteke av fleirtalet på Stortinget i 2015. Dette fekk som nemnt i kapittel 6 kritikk av FN sin Høgkommissær (Thinn, 2016). NTL IMDi kritiserte også instruksjonsretten over UNE ved å ta "avstand fra denne nye loven" (NTL IMDi, 2016: 1). Tal asylsøknadar gjekk ned nesten 90 prosent i 2016 og 2017 samanlikna med 2015. Likevel ville JD gjera instruksjonsretten overfor UNE permanent i midten av 2017. Forslaget vart nedstemt av alle partia utanom FrP og Høgre. Rettsstatens prinsipp vart lagt til grunn for vedtaket (Prop. 149 L, 2016-2017: 5).

JD sitt forslag om permanent instruksjonsrett overfor UNE syner klare likskapar med FrP sitt partiprogram for dei to siste stortingsperiodane. Desse har eit negativt syn på internasjonale forpliktingar og indikerer at FrP ikkje nødvendigvis ønskjer å følgja desse (FrP, 2013-2017, 2017-2021). Innvandringsforvaltninga er i dag organisert slik at asylsøkjjarar som får avslag på sin søknad av UDI kan klaga til UNE. Begge partiprogramma til FrP hevda at "to forvaltingsorgan er uhensiktsmessig" (FrP, 2013-2017: 39, 2017-2021: 43). Både Høgre og

Venstre understrekar i sine partiprogram at Noreg skal følgja internasjonale forplikningar og internasjonale retningslinjer for innvandrarak sin rettstryggleik (Høgre, 2013-2017: 94, 2017-2021: 16, Venstre, 2017-2021: 94-95).

UNE vart oppretta som eit uavhengig domstolsliknande organ for at sitjande statsråd ikkje skulle få for mykje makt i enkeltsaker (Christensen et al., 2006: 68). Med Jacobsen (1978) kan ein sjå på JD sitt forslag om permanent instruksjonsrett overfor UNE som eit ønske frå FrP om auka politisk kontroll over dette direktoratet. Dette kan dermed tyda på at JD forsøker å gjera ein kontraksjon av UNE. Med Jacobsen (Jacobsen, 1994) kan forslaget om permanent instruksjonsrett tyda på at innvandrings- og integreringsministeren prioriterte partiet sin politiske agenda framfor å ivareta rettsideala.

8.2.6 Nasjonalt forbod mot ansiktsdekkjande hovudplagg

Jeløya-plattformen og partiprogramma til Høgre og FrP for stortingsperioden 2017-2021 støtta Kunnskapsdepartementet sitt lovforslag om eit nasjonalt forbode mot ansiktsdekkjande hovudplagg i utdanningsinstitusjonar og barnehagar (FrP, 2017-2021, Høgre, 2017-2021). FrP sitt partiprogram for stortingsperioden 2013-2017 var også imot ansiktsdekkjande hovudplagg. Begge partiprogramma til FrP vil også ha eit forbode mot hijab i barneskulen (FrP, 2013-2017, 2017-2021). Venstre sitt partiprogram for stortingsperioden 2017-2021 skil seg frå partiprogramma til Høgre og FrP. Venstre meiner at staten ikkje skal blanda seg inn diskusjonen av religiøse klesplagg (Venstre, 2017-2021). Ingen av direktorata i innvandrings- og integreringsfeltet var usamde i forslaget om innføringa av dette forbode (IMDi, 2017a, UNE, 2017b). Det verkar dermed å vera semje mellom den politiske styringa og dei faglege organa.

Forslaget vart lagt fram av KD som er under Høgre si politiske styring. Dåverande konstituert innvandrings- og integreringsminister Per Sandberg var likevel med på pressekonferansen som presenterte dette forslaget. Pressekonferansen i juni 2017 bar preg av Sandberg var nøgd med at "niqab og burka" endeleg vart forbode (Kunnskapsdepartementet, 2017). Pressekonferansen fokuserte hovudsakleg på *religiøse* ansiktsdekkjande hovudplagg. Derfor verka den politiske intensjonen til FrP og Høgre å vega tyngre enn den faglege. Dette vart også kritisert av Utdanningsforbundet. Dei såg ikkje behovet for å heva forbodet frå lokalt til nasjonalt fordi niqab og burka er eit minimalt problem i Noreg (Utdanningsforbundet, 2017). Likevel tyder ikkje dette på ein kontraksjon av direktorata. I dette tilfellet var det brei semje mellom

departementa og direktorata. Utifrå studiar om tautrekkingar og forhandlingar i koalisjonsregjeringar (Fleischer & Seyfried, 2015, Kuipers et al., 2016) kan det heller sjå ut som at Venstre har *gitt* til Høgre og FrP, og gått med på at Jeløya-plattformen skal forby ansiktsdekkjande hovudplagg i utdanningsinstitusjonar og barnehagar.

8.3 Metodiske merknadar

Regjeringsforhandlingane er unnateke offentlegheita. Derfor hadde eg ikkje tilgang på arbeidsdokument frå desse forhandlingane eller andre eventuelle hemmelege møter mellom regjeringspartia. Slike forhandlingar og møter mellom regjeringspartia kunne ha vist eventuelle *tautrekkingar* mellom regjeringspartia og såleis gitt innsikt i kvifor Solberg-regjeringa omorganiserte innvandrings- og integreringsforvaltinga. På bakgrunn av mangelfull tilgang på slik informasjon er det viktig at bakgrunnen for desse omorganiseringane vert forska på. Dette gir min studie av fag og politikk i innvandrings- og integreringsfeltet under Solberg-regjeringa relevans i den samfunnsvitskapelege konteksten.

Medieoppslag rundt *rykte* frå regjeringskontoret både under Solberg-regjeringa og Stoltenbergs andre regjering vart nytta fordi VGs *innsideinformasjon* syner maktkampar, usemjer og uoffisielle organisasjonsplanar. Eg har ikkje fått offisielle stadfestingar for rykta, men likevel meiner eg at det kan trekkjast ein parallell til anonyme semi-strukturerte intervju som avdekkjer informasjon unnateke offentlegheita.

I dette forskingsopplegget har eg nytta eit stort empirisk materiale som gir eit rikt grunnlag for å forstå Solberg-regjeringa sine forvaltingsendringar i innvandrings- og integreringsfeltet, og om desse har endra forholdet mellom fag og politikk. Innsamling av data til denne studien gjennom semi-strukturerte intervju vart vurderte. Aktuelle informantar ville ha vore høgt rangerte politikarar og administrativt tilsette i innvandrings- og integreringsfeltet. Eg vurderte likevel at dette kunne ha bydd på fleire problem.

Det ville ha vore problematisk å få intervju med desse grunna deira stillingstitlar. Det er også lite sannsynleg at dei eventuelle *faktiske* intensjonane til regjeringa og FrP, samt informasjon som er unnateke offentlegheita frå til dømes regjeringsforhandlingane, ville ha blitt avdekka i eit intervju. Ein mistanke er at informantane ville ha gjenteke dei offisielle grunngevingane.

Høgt rangerte politiske representantar snakkar sjeldan på trass av eige parti, og i beste fall kunne ein ha håpa på at ein av dei hadde *forsnakka* seg. Dette kunne ha bydd på problem som at informanten i ettertid hadde trekt utsegna, og i verste fall heile intervjuet. Kva intervju kunne ha gitt denne studien er eit ope spørsmål. Sidan tilgangen på offentlege og relevante dokument for denne studien er stor og hensiktsmessig, valde eg å spørja dokument framfor aktørar.

9. OPPSUMMERING OG AVSLUTTING

Med det teoretiske rammeverket til denne studien undersøkte eg endringar i forvaltinga som meir enn berre gjenstridige problem. Rapportane om dårleg samordning før Solberg danna regjering kunne gi inntrykk av at forvaltingsendringa frå 2015 ikkje var politisk. Samlinga av innvandringsavdelinga og integreringsavdelinga i JD kunne utifrå rapportane sjåast på som Solberg sitt forsøk på å betra samarbeidet mellom desse to avdelingane. Ved å ta utgangspunkt i større forvaltingsendringar som politiske handlingar ved særlege regimeskifter avdekkja eg ei endring i forholdet mellom fag og politikk som følgje av denne endringa (Jacobsen, 1978). Dette kan bli sett på som ein kritikk til gjenstridige problem som komplekse og tvitydige. Denne studien kastar lys på at gjenstridige problem kanskje i større grad er uavklarte. Det teoretiske rammeverket i denne studien har bidrege til å syna at organiseringa av forvaltninga ikkje er nøytral praksis (Læg Reid & Rolland, 2017) og at studiar av politikken er viktig for å forstå framveksten av endringar i både forvaltinga og politikken. Dette gjeld særleg for politikkområde som er av ein særskild brennbar karakter (Jacobsen, 1978).

Mitt metodiske val gav meg tilgang på eit breitt og rikt datamateriale. Dette var avgjerande for å få innsikt i korleis endringane i forvaltinga og politikken kan bli forstått. Grundige innhaldsanalysar av regjeringspartia sine stortingsdokument og regjeringserklæringane synte dei politiske intensjonane til regjeringspartia. Ved å samanlikna regjeringserklæringane og partiprogramma var det mogleg å sjå kva regjeringsparti har dominerte politikkområdet for innvandring og integrering i regjeringa. Dei politiske ideologiane og endringar i politikken synte så intensjonane bak forvaltingsendringane.

Gjennom høyringar, proposisjonar, innstillingar og medieoppslag fekk eg innsikt i kva saker som bidrog til mest konflikt på dette feltet. Dette gjaldt særleg konflikhtar mellom JD og direktorata, men også mellom politiske parti. Analysen av desse dokumenta synte korleis FrP har forsøkt å involvera seg ytterlegare i direktorata etter forvaltingsendringa frå desember 2015. Innslag av kvantitative data i denne studien var minimalt, men innsamlinga av statistikk frå forvaltingsdatabasen til NSD gav studien ein historisk kontekst og bakteppe for kor vanleg horisontale flyttingar mellom departement er. Dette gir ytterlegare indikatorar på om endringa i større grad kan vera av politisk karakter, eller om ho er ei av dei vanlegaste formene for avdelingsendringar i forvaltinga.

Analysen syner at horisontale flyttingar ikkje er blant dei vanlegaste formene for avdelingsendringar i den norske forvaltninga. Likevel flytta Solberg-regjeringa integreringsavdelinga to gonger i laupet av dei siste to åra. Ingen av desse flyttingane følgde tilrådinga frå Agenda Kaupang. Utifrå problemstillinga tyder desse funna på at omorganiseringane var styrte av FrP og Venstre sine politiske intensjonar i innvandrings- og integreringsfeltet.

Analysen av regjeringspartia sine partiprogram og regjeringsplattformene syner klare samanhengar mellom politikken til FrP og Sundvolden-plattformen mellom Høgre og FrP. Begge desse har eit større fokus på negative aspekt ved innvandring samanlikna med dei andre regjeringspartia sine partiprogram og den utvida regjeringa si Jeløya-plattform. FrP fokuserer også på innvandring og integrering som tryggleikstruslar. Dette indikerer at flyttinga av integreringsavdelinga til JD var ei følgje av FrP sin innvandrings- og integreringspolitikk. JD er eit tryggleiksdepartement og derfor kan omorganiseringa også bli forstått som ei symbolsk handling. Det same gjeld for likskapar mellom Jeløya-plattformen til den utvida Solberg-regjeringa og Venstre sine politiske prioriteringar. I begge desse vert barnehagar, skular og norskkunnskapar vektlagt som viktige for ein god integreringsprosess. Venstre skil seg også frå FrP ved at dei ikkje ser på innvandring og integrering som tryggleikstruslar, men er opptekne av innvandring som eit positivt tilskot til samfunnet. Flyttinga til KD kan dermed sjåast i samheng med dette. Dette tyder på at forvaltingsendringane kan bli forstått som politiske handlingar på bakgrunn av at større regimeendringar opna opp for desse endringane (Jacobsen, 1978). Forvaltingsendringane kan bli sett på som at FrP og Venstre greip sine "windows of opportunity" (Kingdon, 1995) for å organisera innvandrings- og integreringsforvaltninga slik at ho spegla deira politikk (Lægreid & Rolland, 2017).

Då Solberg danna regjering med FrP i 2013 hadde regjeringa eit styrka fleirtal i Stortinget med KrF og Venstre som samarbeidspartnarar. Denne situasjonen endra seg etter stortingsvalet i 2017 fordi KrF ikkje lenger ville vera samarbeidspartnar. Solberg-regjeringa vart styrka som følgje av at Venstre vart med i regjeringa. Likevel fekk ho eit svekt fleirtal bak seg i Stortinget fordi KrF ikkje lenger var samarbeidspartnar. I valkampen 2017 sa partileiaren i Venstre, Skei Grande, at dei ikkje ville gå inn i ei regjering med FrP og Listhaug. Flyttinga av integreringsavdelinga til KD med Venstre sin inngang i regjeringa kan såleis bli forstått som eit samarbeidsultimatium frå Venstre (Lægreid & Rolland, 2017).

Asyl- og integreringsforliket syner at det er brei semje blant fleirtalet på Stortinget om føringane for innvandrings- og integreringspolitikken. Den største usemja har synt seg å vera FrP sin retorikk. VG sitt oppslag om lunsjbråket mellom statsminister Solberg og Listhaug byggjer opp under eit argument om at FrP er opptekne av å ta sterkt grep om innvandrings- og integreringspolitikken. Ved å krevja votering over kvar sak i Stortinget fekk FrP synleggjort at dei var partiet som ønskja den strengaste politikken. Lunsjbråket syner interne stridar mellom regjeringspartia om føringar av innvandrings- og integreringspolitikken. Dette tyder også på at FrP er oppteken av å syna ansvarleggjering (Jacobsen, 1978) i dette feltet for å søkja legitimitet (Easton, 1957) hjå sine omgjevnadar. Utifrå problemstillinga understrekar dette FrP sin politiske intensjon i innvandrings- og integreringsfeltet.

Etter omorganiseringa i desember 2015 var det fleire høglydte usemjer mellom den politiske styringa og fagorgana i innvandrings- og integreringsfeltet. Fleire av JD sine innstrammingsforslag fekk IMDi, UDI og UNE til å protestera. Direktoratata hevda at desse innstrammingsforslaga ville gå på kostnad av integreringsprosessen. Integrerings- og innvandringsminister Listhaug uttala til Aftenposten 29. desember 2015 at ho var usamd i kritikken frå direktorata. I tillegg stod ho fast ved at JD sine innstrammingsforslag til utlendingslova ville fremja integrering av innvandrarar (Stokke, 2015). JD trassa også IMDi si tilråding om å kutta statsstønaden til HRS i 2016. I staden endra dei skildringa av denne tilskotsordninga slik at ho i større grad vart tilpassa HRS.

Instruksjonsretten over UNE i 2015 vart vedteke av fleirtalet i Stortinget. Dermed syner dette brei politisk semje. Likevel ønskte JD å gjera denne ordninga permanent i 2017, to år etter flyktningkrisa, i ein periode der asylsøkjartalet hadde gått ned omlag 90 prosent dei to siste åra. Dette fekk ikkje støtte av fleirtalet i Stortinget. JD la også fram eit forslag om at departementet ønska å få moglegheita til å ta statsborgarskapet ifrå terrormistenkte i Noreg. Prinsippa om rettsstaten vart lagt til grunn for at dette forslaget ikkje fekk støtte av fleirtalet i Stortinget. Analysen av partiprogramma til regjeringspartia syner at FrP er i mindre grad oppteken av rettstryggleiken til innvandrarar. I partiprogramma deira for dei to siste stortingsperiodane påpeikar FrP at dei er usamde med ordninga som er i dag, som lèt avlegne søkjarar klaga på UDI sitt vedtak til UNE. Venstre er særleg opptekne av rettstryggleiken til innvandrarar og dette kjem tydeleg fram i deira partiprogram og regjeringsplattforma for den utvida regjeringa. Utifrå problemstillinga kan flyttinga av integreringsavdelinga til JD bli forstått som FrP sitt forsøk på å gjera ein kontraksjon av direktorata. I motsetnad kan flyttinga av

integreringsavdelinga til KD bli forstått som at Venstre forsøkte å skapa avstand mellom den politiske styringa og direktorata (Jacobsen, 1978).

Utnemninga av tidlegare Ap-politikar Rieber-Mohn kan ved første augekast verka som eit teikn på at JD har gjort ein korrekt kompetansevurdering og ikkje blitt farga av Rieber-Mohn sitt partitilhøyrse. Ved å grava litt djupare kom det fram at Rieber-Mohn har fått tilsvarande kritikk for si rolle i integreringsfeltet som Listhaug. Dermed kan utnemninga av Rieber-Mohn ha skjedd på bakgrunn av at dette kunne gi FrP større gjennomslagskraft for deira politikk i integreringsfeltet (Jacobsen, 1994).

Lunsjbråket mellom statsministeren og Listhaug, innstrammingsforslaga i utlendingslova, vedteke og foreslegne endringar av instruksjonsretten over UNE og utnemninga av Rieber-Mohn som IMDi-direktør tyder på at innvandrings- og integreringsminister Listhaug i større grad har prioritert partiet sin politikk framfor både ivaretaking av rettsideala og dei beste faglege løysingane på feltet. Dette tyder på at FrP har auka si involvering i direktorata etter omorganiseringa i desember 2015. Med utgangspunkt i problemstillinga kan endringane i forvaltninga og politikken tyda på at omorganiseringa i desember 2015 skjedde fordi den politiske styringa ønskte å gjera ein kontraksjon av direktorata.

Metodekapittelet forklara at funna frå denne casen av fag og politikk ikkje kan generaliserast til andre case. Grunnen til dette er at populasjonen til denne studien ikkje har klare rammer. Likevel kan studien gi innsikt i korleis endringar i forvaltninga og politikk kan bli forstått i andre tilsvarande case. Slike tilsvarande case kan vera andre land med høgrepopulistiske parti i regjeringa eller endringar i organiseringa av forvaltninga til andre politikkområde av særleg brennbar karakter. Med sistnemnde meinast omrokkingar i andre politikkområde som er av politisk konflikt.

Med eit slikt perspektiv på endringar i forvaltning og politikk kan forslag til vidare forskning vera Solberg si oppretting av ein eigen EU- og EØS-minister under danninga av regjeringa i 2013. Dette var første gong Noreg fekk ein eigen EU- og EØS-minister (UD, 2017). I følgje Dagens Næringsliv sitt oppslag i januar 2018 uttrykte partimedlemene i Høgre på dette tidspunktet glede over at regjeringa erkjente "at EU-politikk like mye er innenrikspolitikk som utenrikspolitikk". Opposisjonspartia Ap og Sp, samt Nei til EU, har i motsetnad argumentert for at denne statsrådsposten burde fjernast. Dei hevda at EU-ministerens praksis arbeida meir

for EU sine interesser i Noreg enn omvendt (NTB, 2018a). Høgre er det einaste politiske partiet som ønskjer norsk medlemskap i EU. EU-medlemskap er eit viktig og definerande politisk standpunkt for alle partia og har derfor lenge vore av eit område prega av politisk konflikt. Denne statsrådsposten vart lagt ned med den utvida Solberg-regjeringa (Brandstrup, 2017). Med utgangspunkt i denne studien sitt teoretiske rammeverk ville det ha vore interessant å studera korleis opprettinga og nedlegginga av denne statsrådsposten kan bli forstått, samt korleis dette påverka forholdet mellom fag og politikk i dette området.

Maktkampen mellom tidlegare SSB-direktør Christine Meyer og finansminister Siv Jensen (Frp) kan også bli studert utifrå denne studien sitt teoretiske perspektiv. I følgje Meyer utøvde Jensen politisk press på innvandringsfeltet og såleis truga SSB si uavhengigheit. Jensen skulda Meyer for å ikkje vera partipolitisk nøytral og lojal. Til slutt gjekk Meyer av som direktør for SSB (Bergens Tidene, 2017, Olsen, 2017, Sandnes & Oterholm, 2017, Telegrambyrå, 2017). Dagens Perspektiv hadde den 20. november 2017 eit oppslag om at 1 av 3 direktørar frå deira spørjeundersøking har opplevd politisk press. Vidare var det berre to av 39 respondentar som la det fulle ansvaret på Meyer for SSB-saken. Totalt 39 av 64 direktørar svara på spørjeundersøkinga (Rønne, 2017). Ei studie av fag og politikk av SSB-saken er interessant for å undersøkje korleis SSB-direktør Meyer balanserte si rolle som lojal, nøytral og fagleg uavhengig, samt korleis finansminister Jensen balanserte si tredimensjonale rolle som politisk aktør, pådrivar for dei beste faglege løysingane og ivaretarar av prinsippa til rettsstaten.

Litteraturliste

- Aftenposten. (2001). Norske regjeringer 1945-2005. *Aftenposten* [Internett], 13. august 2001. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/3M8k9/Norske-regjeringer-1945---2005> [Lest 20. februar 2018].
- Agenda Kaupang (2014) *Evaluering av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)*. R7968. Oslo: IMDi.
- Amundsen, Ingeborg. (2016). Libe Rieber-Mohn blir ny integreringssjef. *VG* [Internett], 17. juni 2016. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/flyktningkrisen-i-europa/libe-rieber-mohn-blir-ny-integreringssjef/a/23715158/> [Lest 1. oktober 2017].
- Andersen, Svein S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andresen, Astri. (2016) Vitenskapene og den nye samepolitikken. *Historisk tidsskrift*, 95 (3), 405-464.
- Andresen, Astri og Elvbakken, Kari Tove. (2017) Karl Evang og mødrehygiesaken. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* (02), 137-154.
- ASD (2017) «Høringsvar - Forslag om å innføre forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner». Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Barstad, Stine. (2018). Carl I. Hagen: - Jeg tror Wara er blitt voksen. *Aftenposten* [Internett], 4. april 2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/WL3mBr/Carl-I-Hagen--Jeg-tror-Wara-er-blitt-voksen> [Lest 8. april 2018].
- Berg, Lars Petter. (2014) *Kommunal- og regionaldepartementet*. [Internett]. 10. mars 2014 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/Kommunal-og-regionaldepartementet>. [lest 1. mars].
- Bergens Tidene. (2017). Havariet i SSB. *Bergens Tidene* [Internett], 11. november 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.bt.no/btmener/leder/i/MxyrJ/Havariet-i-SSB?r=3> [Lest 21. november 2017].
- Bjerve, Gunnhild Hokholt. (2018). Antall asylsøkere lavere enn på 20 år. *rbnett.no* [Internett], 4. januar 2018. Tilgjengeleg frå: <http://www.rbnett.no/ntb/innenriks/2018/01/04/Antall-asyls%C3%B8kere-lavere-enn-p%C3%A5-20-%C3%A5r-15847083.ece> [Lest 1. mars 2018].
- Bjørklund, Tor. (1988) The 1987 Norwegian Local Elections: A Protest Election with a Swing to the Right. *Scandinavian Political Studies*, 11 (3), 211-234.
- Bjåen, Bjørgulv K. (2017). Listhaug skal plukke sjefar. *Vårt Land* [Internett], 16. november 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.vl.no/nyhet/listhaug-skal-plukke-sjefar-1.1056823> [Lest 7. februar 2018].
- Brandstrup, Peter. (2017) *Vurdering av partienes europapolitikk*. [Internett]. 8. september 2017 Europabevegelsen. Tilgjengeleg frå: <http://www.europabevegelsen.no/vurdering-europapolitikk/>. [lest 1. mai].
- Bratberg, Øivind. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breivik, Espen. (2018). Han åtvara mot Frps innvandringsretorikk og forlét partiet for 25 år sidan. *NRK* [Internett], 4. april 2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/den-nye-justisministeren-atvara-mot-innvandringshets-og-forlet-frp-leiinga-for-25-ar-sidan-1.13991412> [Lest 4. april 2018].
- Breivik, Espen og Skei, Lisbeth. (2018). KrF-leiaren om den nye justisministeren: - Meir samlande enn Listhaug. *NRK* [Internett], 4. april 2018. Tilgjengeleg frå:

- <https://www.nrk.no/norge/hareide-om-ny-justisminister - meir-samlende-enn-listhaug-1.13991986> [Lest 9. april 2018].
- Brochmann, Grete. (2017) *Integrering*. [Internett]. 23. oktober 2017 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/integrering>. [lest 9. februar].
- Brooks, Harvey. (1975) Expertise and Politics - Problems and Tensions. *Proceedings of the American Philosophical Society*, 119 (4), 257-261.
- Brønnøysundregistrene. (2017) *Nøkkelopplysning fra Enhetsregisteret*. [Internett]. Brønnøysundregistrene. Tilgjengeleg frå: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=988681954>. [lest 3. desember].
- Bukve, Oddbjørn. (2016). *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Castello, Claudio. (2016). Libe Rieber-Mohn ny IMDi-direktør. *Utrop* [Internett], 17. juni 2017. Tilgjengeleg frå: <http://www.utrop.no/Nyheter/Innenriks/30541> [Lest 21. november 2017].
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægred, Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Lægred, Per og Aars, Jacob. (2014). *Forvaltning og politikk*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Lægred, Per. (2009) Organising immigration policy: the unstable balance between political control and agency autonomy. *Policy & politics*, 37 (2), 161-177.
- Christensen, Tom, Lægred, Per og Norman, Richard. (2007) Organizing immigration - a comparison of New Zealand and Norway. I: Tom Christensen og Per Lægred red. *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Abingdon: Routledge.
- Christensen, Tom, Ramslien, Arne Rudolf og Lægred, Per. (2006). *Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Ottar. (1973). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. 2. utg, *U-bøkene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Difi (2012) *Uavhengig eller bare uavklart? Organisering av statlig myndighetsutøvelse*. 2. Oslo: Difi.
- Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. 07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.
- Dokument nr. 15:37 (2017-2018) «Skriftlig spørsmål fra Karin Andersen (SV) til statsministeren». Oslo: Stortinget.
- Dzamarija, Minja Tea og Sandnes, Toril (2016) *Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2015*. 39. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Easton, David. (1957) An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9 (3), 383-400.
- Egeberg, Morten. (1994) Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner. I: Tom Christensen og Morten Egeberg red. *Forvaltningskunnskap*. 2. utg. Oslo: TANO, 359-408.
- Enge, Caroline. (2016). Retorikkforsker - Sylvi Listhaug bør endre måten hun snakker på. *Aftenposten* [Internett], 1. november 2016. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/jjm59/Retorikkforsker--Sylvi-Listhaug-bor-endre-maten-hun-snakker-pa> [Lest 5. oktober 2017].
- Fangen, Katrine og Vaage, Mari N. (2014) FrP-politikernes innvandringsretorikk i posisjon og opposisjon. *Agora*, 31 (03-04), 30-63.
- Fleischer, Julia og Seyfried, Markus. (2015) Drawing from the bargaining pool. *Party Politics*, 21 (4), 503-514.

- FrP (2013-2017) «Fremskrittspartiets handlingsprogram 2013-2017». Bergen: Norsk senter for forskingsdata.
- FrP (2017-2021) «Fremskrittspartiets handlingsprogram 2017-2021». Bergen: Norsk senter for forskingsdata.
- FrP. (2018a) *FrP i regjering - en enklere hverdag for folk flest*. [Internett]. Framstegspartiet. Tilgjengeleg frå: <https://www.frp.no/frp-i-regjering/frp-i-regjering>. [lest 1. mars].
- FrP. (2018b) *Våre hjertesaker*. [Internett]. Framstegspartiet. Tilgjengeleg frå: <https://www.frp.no/>. [lest 1. mars].
- Frps partiprogram (2013-2017) «Fremskrittspartiets handlingsprogram 2013-2017». www.nsd.uib.no: Norsk senter for forskingsdata.
- Frps partiprogram (2017-2021) «Fremskrittspartiets handlingsprogram 2017-2021». www.nsd.uib.no: Norsk senter for forskingsdata.
- Garvik, Olav. (2017) *Human Rights Service*. [Internett]. 12. oktober 2017 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: https://snl.no/Human_Rights_Service. [lest 22. november].
- Garvik, Olav. (2018a) *Fremskrittspartiet*. [Internett]. 17. januar 2018 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/Fremskrittspartiet>. [lest 14. februar].
- Garvik, Olav. (2018b) *Høyre*. [Internett]. 9. mai 2018 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/H%C3%B8yre>. [lest 1. mars].
- Garvik, Olav. (2018c) *Venstre*. [Internett]. 17. januar 2018 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/Venstre>. [lest 1. april].
- Gaski, Harald. (2017) *Samenes historie*. [Internett]. 5. september 2017 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: https://snl.no/samenes_historie. [lest 10. februar].
- George, Alexander L. og Bennett, Andrew. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences, BCSIA studies in international security*. Cambridge, Mass: MIT press.
- Gerring, John. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge university press.
- GI-12/2015 (2015) «Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland - behandling of prioritering». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Grønlie, Tore. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945: Ekspansjonsbyråkratiet tid 1945-1980*. Vol. Bind 1. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, Sigmund. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gudbrandsen, Frøy. (2018). En hjemvendt sønn. *Bergens Tidene* [Internett], 4. april 2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.bt.no/btmener/kommentar/i/G1qP2B/En-hjemvendt-sonn> [Lest 5. april 2018].
- Hagen, Carl I. 1977. «1977 Carl I. Hagen om «svenske tilstander»». www.youtube.com: Human Rights Service. 6. november 2017. https://www.youtube.com/watch?v=iO-hcqM_yuM.
- HARDtalk. Year. «Norway's Finance Minister - Siv Jensen». Steven Sacker, Radio. 9. april 2018. *BBC World Service*.
- Heywood, Andrew. (2004). *Political Theory: An introduction*. 3. utg. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Høgre (2013-2017) «Nye ideer, bedre løsninger. Høyres stortingsvalgprogram». Bergen: Norsk senter for forskingsdata.
- Høgre (2017-2021) «Vi tror på Norge. Høyres program for 2017-2021». Bergen: Norsk senter for forskingsdata.
- Høgre. (2018) *Om Høyre*. [Internett]. Høgre. Tilgjengeleg frå: <https://hoyre.no/om-hoyre/partiet/>. [lest 1. september].
- IMDi (2016a) «Høringssvar - Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger ii)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

- IMDi (2016b) «Innspill til gjennomgang av «Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet» (kap. 496, post 71)». Oslo: Human Rights Service.
- IMDi (2017a) «Høringssvar - Forslag om å innføre forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner». Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- IMDi. (2017b) *Jobbsjansen*. [Internett]. 27. desember 2017 IMDi. Tilgjengeleg frå: <https://www.imdi.no/sysselsetting-og-arbeidsliv/jobbsjansen/>. [lest 22. november].
- IMDi. (2017c) *Om IMDi*. [Internett]. Integrerings- og mangfaldsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.imdi.no/om-imdi/>. [lest 7. mai].
- IMDi. (2017d) *Tilskudd til nasjonale ressursmiljø på integreringsfeltet*. [Internett]. 20. januar 2017 Integrerings- og mangfaldsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-nasjonale-ressursmiljo/>. [lest 22. november].
- IMDi (2018) «Tildelingsbrev 2018». Oslo: Regjeringa.
- Innst. 2 S (2017-2018) «Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2018 og forslaget til statsbudsjettet for 2018». Oslo: Stortinget.
- Innst. 6 S (2017-2018) «Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)». Oslo: Stortinget.
- Innst. 16 S (2017-2018) «Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018». Oslo: Stortinget.
- Innst. 173 L (2017-2018) «Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)». Oslo: Stortinget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Frithjof. (2016). Lunsjbråk i regjeringen. *VG* [Internett], 21. juni 2016. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/meninger/solberg-regjeringen/lunsjbraak-i-regjeringen/a/23717503/> [Lest 1. februar 2018].
- Jacobsen, Knut Dahl. (1978). *Teknisk hjelp og politisk struktur: en studie av norsk landbruksforvaltning 1874-1899*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl. (1994) *Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen*. I: Tom Christensen og Morten Egeberg red. *Forvaltningskunnskap*. 2 utg. Oslo: TANO, 155-173.
- Jagers, Jan og Walgrave, Stefaan. (2007) Populism as political communication style: An empirical study of political parties' discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46 (3), 319-345.
- JD (2015) «Høringsnotat - Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger ii)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD. (2016a) *Begjæring om innsyn i offentlig søkerliste til stillingen som direktør i IMDi*. [Internett]. 31. mai 2016 eInnsyn. Tilgjengeleg frå: <https://einnsyn.no/saksmappe?id=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fnoark4%2FSaksmappe--972417831--2920--2016&jid=http%3A%2F%2Fdata.einnsyn.no%2Fnoark4%2FJournalpost--972417831-2016--2920--2--2016>. [lest 28. november].
- JD. (2016b) *Direktør for Integrerings- og mangfaldsdirektoratet*. [Internett]. Jobbnorge. Tilgjengeleg frå: <https://www.jobbnorge.no/ledige-stillinger/stilling/123041/direktoer-for-integrerings-og-mangfaldsdirektoratet-imdi>. [lest 7. februar].
- JD. (2016c) *Libe Rieber-Mohn blir ny direktør for IMDi*. [Internett]. 17. juni 2016 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/libe-rieber-mohn-blir-ny-direktor-for-imdi/id2505031/>. [lest 21. november].

- JD. (2017a) *Direktør i UNE*. [Internett]. Jobbnorge. Tilgjengeleg frå: <https://www.jobbnorge.no/ledige-stillinger/stilling/143941/direktoer-i-une>. [lest 7. februar].
- JD. (2017b) *Direktør UDI*. [Internett]. Jobbnorge. Tilgjengeleg frå: <https://www.jobbnorge.no/ledige-stillinger/stilling/143935/direktoer-i-udi>. [lest 7. februar].
- JD (2017c) «Høringssvar - Forslag om å innføre forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner». Oslo: Regjeringa.
- JD. (2017d) *Innvandringsavdelingen (INN)*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/inn/id589391/>. [lest 7. mai].
- JD. (2017e) *Integreringsavdelingen*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/Integreringsavdelingen/id589415/>. [lest 7. mai].
- JD. (2017f) *Organisering og ledelse i JD*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/id487/>. [lest 3. mars].
- JD. (2017g) *Schengen- og Dublin-samarbeidet*. [Internett]. 28. juni 2017 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/innsikt/schengen--og-dublin-samarbeidet/id578315/>. [lest 1. april].
- JD. (2017h) *Utlendingsdirektoratet (UDI)*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/underliggende-etater/utlendingsdirektoratet_udi/id85817/. [lest 1. desember].
- JD. (2018) *Aursnes og Forfang åremålsbeskikket for seks nye år*. [Internett]. 9. februar 2018 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/aur-snes-og-forfang-aremalsbeskikket-for-seks-nye-ar/id2589248/>. [lest 1. mars].
- Jeløya-plattformen (2018) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre». Oslo: Regjeringa.
- Jenssen, Anders Todal. (2017) Norsk høyrepopulisme ved veis ende? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34 (03).
- Jupskås, Anders Ravik. (2013) Mangfoldig mobilisering og velsmurt valgkampmaskineri; Fremskrittspartiet runder 40 år. *Nytt norsk tidsskrift*, 30 (1), 5-17.
- Karlsen, Rita, Storhaug, Hege og Hjerpset-Østlie, Nina. (2017) *Om HRS*. [Internett]. Human Rights Service. Tilgjengeleg frå: <https://www.rights.no/om-hrs/>. [lest 29. november].
- KD (2017) «Høringssnotat - Innføring av forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager, skoler, universiteter og høyskoler og ordningene etter introduksjonsloven». Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- King, Gary, Keohane, Robert O. og Verba, Sidney. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton university press.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. utg. New York: HarperCollins.
- Krantz, Andreas. (2017). Flertall for å kutte støtten til islamkritiske Human Rights Service. *NRK* [Internett], 11. oktober 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/flertall-for-a-kutte-stotten-til-islamkritiske-human-rights-service-1.13727822> [Lest 22. november 2017].
- Krekling, David Vojislav og Randen, Astrid. (2016). Her er A-ordet Listhaug nekter å snakke om. *NRK* [Internett], 15. februar 2016. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/her-er-a-ordet-listhaug-nekter-a-snakke-om-1.12804616> [Lest 9. februar 2018].
- Krippendorff, Klaus. (2004) Reliability in Content Analysis. *Human Communication Research*, 30 (3), 411-433.

- Kristiansen, Bjørn. (2017). Slik ble HRS reddet av Frp. *Dagsavisen* [Internett], 17. oktober 2017. Tilgjengeleg frå: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/slik-ble-hrs-reddet-av-frp-1.1041066> [Lest 21. november 2017].
- Kuipers, Sanneke, Yesilkagit, Kutsal og Carroll, Brendan. 2016. "Political volatility and agency duration." PSA Conference, Birghton, UK.
- Kunnskapsdepartementet. 2017. «Pressekonferanse om ansiktsdekkende plagg». Oslo: Regjeringa. 12. juni 2017. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pressekonferanse-om-ansiktsdekkande-plagg/id2556140/>.
- Listhaug, Sylvi. 2018. «Se hele pressekonferansen: Her trekker Sylvi Listhaug seg ». Video. Oslo: TV2. 20. mars 2018. <https://www.tv2.no/v/1315099/>.
- Lægred, Per og Rolland, Vidar Wangen. (2017) Frå stabilitet til turbulens. 70 år med organisasjonsendringar i departementa - politisk design eller institusjonell tilpasning? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33 (02), 114-136.
- Mardal, Magnus A. (2018) *Johan Sverdrup*. [Internett]. 5. februar 2018 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: https://snl.no/Johan_Sverdrup. [lest 1. mars].
- Marshall, Catherine og Rossman, Gretchen B. (2011). *Designing qualitative research*. 5 utg. USA: SAGE publications.
- Meland, Astrid. (2003). I kinosalens mørke. *Dagbladet* [Internett], 8. april 2003. Tilgjengeleg frå: <https://www.dagbladet.no/magasinet/i-kinosalens-morke/65879980> [Lest 14. februar 2018].
- Meld. St. 3 (2003-2004) «Statsrekneskap medrekna folketrygda for 2003». Oslo: Finansdepartementet.
- Midtbøen, Arnfinn H. (2017) Innvandringshistorie som faghistorie: Kontroverser i norsk migrasjonsforskning. *Nytt norsk tidsskrift*, 34 (2), 130-149.
- Nordahl, Marianne. (2009). Den viktige innvandringspolitikken. *forskning.no* [Internett], 26. august 2009. Tilgjengeleg frå: <https://forskning.no/demokrati-politikk-statsvitenskap/2009/08/den-viktige-innvandringspolitikken> [Lest 1. mars 2018].
- Norli. (2015) *Hjemmestedet*. [Internett]. Norli. Tilgjengeleg frå: <http://www.norli.no/webapp/wcs/stores/servlet/ProductDisplay?storeId=10651&urlLangId=-101&productId=2388422&urlRequestType=Base&langId=-101&catalogId=10051>. [lest 30. november].
- NOU 2011:7 «Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NOU 2017:2 «Integrasjon og tillit - Langsiktige konsekvenser av høy innvandring». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU (2015:4) «Tap av norsk statsborgerskap». Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- NRK. (2017). Hvem har flertall? *NRK* [Internett], 6. oktober 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/valg/2017/resultat/> [Lest 1. mars 2018].
- NRK P2. Year. «Nyhetsettermiddag». Ulf Tandnes Fjell, Radio. 12. mars 2018. *NRK Nettradio*.
- NSD. Representanter og suppleanter i perioden 2009-2013. www.nsd.uib.no: Norsk senter for forskingsdata.
- NSD. (1947-2013a) *Organisasjonsendringer fordelt på departement og administrativt nivå: Alle underliggende etater i alle departementer*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/internendringsliste?dep=&n=5&n=10&n=15&n=20&n=30&n=40&n=50&n=55&n=60&n=70&n=80&n=90&e=101&e=102&e=104&e=106&e=111&e=112&e=202&e=203&e=207&e=209&e=211&e=213&e=221&e=222&e=223&e=291&e=292&e=303&e=304&e=306&e=310&e=311&e=312&fra=1947&til=2013>. [lest 21. november].

- NSD. (1947-2013b) *Organisasjonsendringer fordelt på departement og administrativt nivå: Barne- og likestillingsdepartementet*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/internendringsliste?dep=18000&n=0&n=5&n=10&n=15&n=20&n=30&n=40&n=50&n=55&n=60&n=70&n=80&n=90&e=101&e=102&e=104&e=106&e=111&e=112&e=202&e=203&e=207&e=209&e=211&e=213&e=221&e=222&e=223&e=291&e=292&e=303&e=304&e=306&e=310&e=311&e=312&fra=1947&til=2013>. [lest 21. november].
- NSD. (1947-2013c) *Organisasjonsendringer fordelt på departement og administrativt nivå: Endringer i alle departementer*. [Internett]. Norsk senter for forvaltningsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/internendringsliste?dep=&n=0&e=101&e=102&e=104&e=106&e=111&e=112&e=202&e=203&e=207&e=209&e=211&e=213&e=221&e=222&e=223&e=291&e=292&e=303&e=304&e=306&e=310&e=311&e=312&fra=1947&til=2013>. [lest 21. november].
- NSD. (1947-2013d) *Organisasjonsendringer fordelt på departement og administrativt nivå: Justis- og beredskapsdepartementet*. [Internett]. 23. april 2018 Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/internendringsliste?dep=13000&n=0&n=5&n=10&n=15&n=20&n=30&n=40&n=50&n=55&n=60&n=70&n=80&n=90&e=101&e=102&e=104&e=106&e=111&e=112&e=202&e=203&e=207&e=209&e=211&e=213&e=221&e=222&e=223&e=291&e=292&e=303&e=304&e=306&e=310&e=311&e=312&fra=1947&til=2013>. [lest 21. november].
- NSD. (1947-2013e) *Organisasjonsendringer fordelt på departement og administrativt nivå: Kunnskapsdepartementet*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/internendringsliste?dep=35000&n=0&n=5&n=10&n=15&n=20&n=30&n=40&n=50&n=55&n=60&n=70&n=80&n=90&e=101&e=102&e=104&e=106&e=111&e=112&e=202&e=203&e=207&e=209&e=211&e=213&e=221&e=222&e=223&e=291&e=292&e=303&e=304&e=306&e=310&e=311&e=312&fra=1947&til=2013>. [lest 1. februar].
- NSD. (2017a) *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/38000/endringshistorie>. [lest 24. oktober].
- NSD. (2017b) *Barne- og likestillingsdepartementet: 01.04.2016 Navneendring*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/18000/endringshistorie>. [lest 7. mai].
- NSD. (2017c) *Innvandringsavdelingen*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9023/endringshistorie>. [lest 9. oktober].
- NSD. (2017d) *Integrerings- og mangfoldsdirektoratet*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/38602/endringshistorie>. [lest 5. oktober].
- NSD. (2017e) *Integreringsavdelingen*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9080/endringshistorie>. [lest 9. oktober].

- NSD. (2017f) *Utlendingsdirektoratet*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/55570/endringshistorie>. [lest 2018].
- NSD. (2017g) *Utlendingsnemnda*. [Internett]. Norsk senter for forskingsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/9628/endringshistorie>. [lest 9. oktober].
- NTB. (2018a). Ny regjering uten EU-minister. *Dagens Næringsliv* [Internett], 17. januar 2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.dn.no/nyheter/2018/01/17/1337/Politikk/ny-regjering-uten-eu-minister>].
- NTB. (2018b). Retorikkesperter bekymret for debattklimaet etter Listhaugs avgang. *forskning.no* [Internett], 21. mars. Tilgjengeleg frå: <https://forskning.no/politikk/2018/03/retorikkesperter-bekymret-debattklimaet-etter-listhaugs-avgang> [Lest 1. april 2018].
- NTL IMDi (2016) «Høringssvar - Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger ii)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Olsen, Dag Rune. (2017). Ny lov må sikre SSBs faglige uavhengighet. *Bergens Tidene* [Internett], 13. november 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.bt.no/btmeninger/debatt/i/yeWOx/Ny-lov-ma-sikre-SSBs-faglige-uavhengighet> [Lest 14. november 2017].
- Olsen, Thomas. (2016). Asylinnstramminger kan gi ny flyktningbølge. *Aftenposten* [Internett], 27. mai 2017. Tilgjengeleg frå: <http://www.aftenposten.no/norge/--Asylinnstramming-kan-gi-ny-flyktningbolge-25002b.html> [Lest 21. august 2017].
- Ordemann, Adrian Haugen. (2017) *Mange innvandret til arbeid og familie*. [Internett]. 4. desember 2017 Statistisk sentralbyrå. Tilgjengeleg frå: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/mange-innvandret-til-arbeid-og-familie>. [lest 10. februar].
- Politisk samarbeidsavtale (2013) «Avtale mellom Venstre, KrF, Frp og Høyre». Oslo: Høgre.
- Prestegård, Sofie. (2016). Libe Rieber-Mohn blir IMDi-direktør. *Dagsavisen* [Internett], 19. juni 2016. Tilgjengeleg frå: <http://www.dagsavisen.no/libe-riber-mohn-blir-imdi-direktor-1.740975> [Lest 21. november 2017].
- Prop. 1 S (2015-2016) «Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2016». Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017-2018) «Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)». Oslo: Finansdepartementet.
- Prop. 16 L (2015-2016) «Endringer i utlendingsloven (innstramminger)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 59 S (2015-2016) «Endringer i statsbudsjettet 2016 under Justis- og beredskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (endringer i ansvarsfordelingen for integreringsområdet mv.)». Oslo: Finansdepartementet.
- Prop. 90 L (2015-2016) «Endringer i utlendingsloven mv. (innstramminger ii)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 146 L (2016-2017) «Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 149 L (2016-2017) «Endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

- Rayner, Steve. (2003) Democracy in the age of assessment: reflections on the roles of expertise and democracy in public-sector decision making. *Science and public policy*, 30 (3), 163-170.
- Regjeringa. (2013a) *Barne- og likestillingsdepartementet. Statssekretærer 1972-*. [Internett]. 17. oktober 2013 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere/departementer_embeter/regjeringssekr_dep/dep/familie--og-forbrukerdepartementetbarne-/barne--og-likestillingsdepartementet-sta/id448360/. [lest 3. desember].
- Regjeringa. (2013b) *Kunnskapsdepartementet*. [Internett]. 17. oktober 2013 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/departementer_embeter/regjeringssekr_dep/dep/kunnskapsdepartementet-statsrad-ny/id449293/. [lest 1. april].
- Regjeringa. (2013c) *Norske regjeringer siden 1945*. [Internett]. 4. april 2013 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/id438715/>. [lest 1. april].
- Regjeringa. (2017a) *Barne- og likestillingsdepartementet*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dep/bld/id298/>. [lest 7. mai].
- Regjeringa. (2017b) *Justis- og beredskapsdepartementet*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/>. [lest 11. mai].
- Regjeringa. (2018a) *Erna Solbergs regjering 2013-*. [Internett]. 3. november 2014 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/. [lest 3. mars].
- Regjeringa. (2018b) *Jens Stoltenbergs andre regjering*. [Internett]. 3. mars 2014 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere/ministerier_regjeringer/nyere_tid/regjeringer/jens-stoltenbergs-andre-regjering/id449424/. [lest 1. mars].
- Regjeringa. (2018c) *Kunnskapsdepartementet*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/id586/>. [lest 2018].
- Riksrevisjonen (2013-2014) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetåret 2012*. 1. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2017-2018) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjetåret 2016*. 1. Oslo:
- Ringdal, Kristen. (2013). *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, Horst og Webber, Melvin. (1973) Dilemmas in a general theory of planning. *Integrating knowledge and practice to advance human dignity*, 4 (2), 155-169.
- Rutgers, M. R. og Mentzel, M. A. 1999. Scientific expertise and public policy: resolving paradoxes?
- Rønne, Knut Petter. (2017). Direktoratsdirektører. Svært krevende ostehovel-kutt. *Dagens Perspektiv* [Internett], 30. november 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.dagensperspektiv.no/samfunnsstyring/2017/svaert-krevende-ostehovel-kutt/>.
- Sand, Lars Nehru og Ginès, Patricia. (2009). - Dropp innvandringsdepartement. *NRK* [Internett], 5. oktober 2009. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/--dropp-innvandringsdepartement-1.6803384> [Lest 1. mars 2018].
- Sandnes, Ådne Husby og Oterholm, Gard Håkon. (2017). Dette er SSB-saken. *VG* [Internett], 10. november 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/qKqk1/dette-er-ssb-saken/>.

- Sandvik, Siv. (2017). Sandberg skal styre innvandringskuta når Listhaug er i permisjon. *NRK* [Internett], 17. februar 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/per-sandberg-blir-vikar-for-sylvi-listhaug-1.13383597> [Lest 22. november 2017].
- Sandvik, Siv; og Åsnes, Aleksander. (2016). Ap-topp skal lede Listhaugs integreringspolitikk. *NRK* [Internett], 17. juni 2016. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/libe-rieber-mohn-tar-over-som-sjef-for-imdi-1.13002473> [Lest 21. november 2017].
- Skarvøy, Lars Joakim. (2016). Kilder til VG: Sylvi og Erna i asylfeide i regjeringsslusj. *VG* [Internett], 18. juni 2016. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/kilder-til-vg-sylvi-og-erna-i-asyl-feide-i-regjeringsslusj/a/23715708/-comments> [Lest 1. mars 2018].
- Skarvøy, Lars Joakim. (2017). Venstre-Trine vil felle Høyre/Frp-regjeringen etter valget. *VG* [Internett], 29. mars 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/venstre/venstre-trine-vil-felle-hoeyre-frp-regjeringen-etter-valget/a/23961123/> [Lest 1. mars 2018].
- Skevik, Erlend og Hvidsten, Ingrid. (2009). Rana: - Hun blir en utstrakt hånd til Frp. *VG* [Internett], 15. oktober 2009. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/rana-hun-blir-en-utstrakt-haand-til-frp/a/568948/> [Lest 21. november 2017].
- Skille, Øyvind Bye og Grønli, Håvard. (2017). Hareide: Er ikke støtteparti for Frp-regjeringen. *NRK* [Internett], 12. september 2017. Tilgjengeleg frå: https://www.nrk.no/norge/hareide_-er-ikke-stotteparti-for-frp-regjering-1.13684964 [Lest 1. mars 2018].
- SMK. (2015) *Endringer i regjeringen*. [Internett]. Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-regjeringen/id2467606/>. [lest 7. mai].
- SMK. (2018a) *Endringer i regjeringen*. [Internett]. 17. januar 2018 Regjeringen. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-regjeringen/id2586129/>. [lest 5. februar].
- SMK. (2018b) *Offisielt fra statsrådet 17. januar 2018*. [Internett]. 17. januar 2018 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/offisielt-fra-statsradet-17.-januar-2018/id2585924/>. [lest 8. februar].
- Snl. (2013) *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*. [Internett]. 21. oktober 2013 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: https://snl.no/Arbeids-og_inkluderingsdepartementet. [lest 9. februar].
- Snl. (2017) *Borgerlige partier*. [Internett]. 17. oktober 2017 Store Norske Leksikon. Tilgjengeleg frå: https://snl.no/borgerlige_partier. [lest 1. mars].
- Solberg-regjeringa. 2015. «Pressekonferanse om endringer i regjeringen». Video. Oslo: Regjeringa. 16. desember 2015. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pressekonferanse-om-endringer-i-regjeringen/id2467582/>.
- Solberg-regjeringa. 2018a. «Pressekonferanse om endringer i regjeringen». Video. Oslo: Regjeringa. 17. januar 2018. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-regjeringen/id2586129/>.
- Solberg-regjeringa. 2018b. «Statsministeren varsler utnemning av ny justisminister». Video. Oslo: Regjeringa. 4. april 2018. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministeren-varslar-utnemning-av-ny-justisminister/id2595936/>.
- Soria Moria-plattformen (2009) «Politisk plattform for flertallsregjeringen. Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet». Oslo: Regjeringa.

- Spence, Thomas. (2017). Solberg: -Forkastelig kampanje av Human Rights Service. *Aftenposten* [Internett], 12. oktober 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/JVgW4/Solberg--Forkastelig-kampanje-av-Human-Rights-Service> [Lest 1. februar 2018].
- Spence, Thomas, Ruud, Solveig og Ask, Alf Ole. (2018). Presset Listhaug fra Stortingets talerstol: Jeg gir en uforbeholden unnskyldning. *Aftenposten* [Internett], 15. mars 2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/m6y2dL/Presset-Listhaug-fra-Stortingets-talerstol-Jeg-gir-en-uforbearholden-unnskyldning> [Lest 16. mars 2018].
- St. prp. nr. 1 (2005-2006) «St. prp. nr. 1 (2005-2006) - For budsjettåret 2006». Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Statsbudsjettet (2016) «Statsbudsjettet for 2016». Oslo: Stortinget.
- Statsbudsjettet (2018) «Statsbudsjettet for 2018». Oslo: Stortinget.
- Stavanger Aftenblad. (2009) *Vil ha eget innvandringsdepartement*. [Internett]. 25. september 2009 Stavanger Aftenblad. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenbladet.no/innenriks/i/Qax64/Vil-ha-eget-innvandringsdepartement>. [lest 1. mars].
- Sterri, Aksel Braanen. (2017) *Partiprogram*. [Internett]. 26. april 2017 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/partiprogram>. [lest 21. april].
- Stokke, Olga. (2015). Listhaug tror innstrammingene vil hjelpe på integreringen. *Aftenposten* [Internett], 29. desember 2015. Tilgjengeleg frå: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/ERRa/Listhaug-tror-innstrammingene-vil-hjelpe-pa-integreringen> [Lest 20. november 2017].
- Storhaug, Hege. (2017). Rights dokumenterer den kulturelle revolusjonen. *Human Rights Service* [Internett], 1. oktober 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.rights.no/2017/10/rights-dokumenterer-den-kulturelle-revolusjonen/> [Lest 22. november 2017].
- Stortinget. (2015a) *Asylvedtak*. [Internett]. 11. februar 2016 Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2015-2016/asyllforlik/>. [lest 1. mars].
- Stortinget. (2015b) *Integreringsforlik*. [Internett]. 17. desember 2015 Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2015-2016/integreringsforlik/>. [lest 1. mars].
- Stortinget. (2015c) *Voteringsoversikt for sak: Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. [Internett]. 16. november 2015 Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=63964&dnid=1>. [lest 27. februar].
- Stortinget. (2015d) *Voteringsoversikt for sak: Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. [Internett]. 19. november 2015 Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=63964&dnid=2>. [lest 21. april].
- Stortinget. (2017a) *Statsbudsjettet 2018. Det ble votert over:.* [Internett]. Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=69741&dnid=1-id=10006&view=vote-text>. [lest 1. april].
- Stortinget (2017b) «Stortinget - Møte tirsdag den 14. november 2017». Oslo: Stortinget.
- Stortinget. (2017c) *Voteringsoversikt for sak: Representantforslag om å iverksette umiddelbar stans i all assistert retur og tvangsretur av asylsøkere til Afghanistan frem til Stortinget har behandlet og gjort vedtak vedrørende Dokument 8* [Internett].

- Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=70062&dnid=1>. [lest 9. april].
- Stortinget. (2018a) *Ordbok*. [Internett]. Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Ordbok/?wid=615>. [lest 24. april].
- Stortinget (2018b) «Stortinget - Møte torsdag 15. mars 2018». Oslo: Stortinget.
- Stortinget. (2018c) *Voteringsoversikt for sak: Endringer i statsborgerloven mv. (tap av statsborgerskap ved straffbare forhold eller av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)*. [Internett]. Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=69110&dnid=1>. [lest 8. april].
- Sundvolden-plattformen (2013) «Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet». Oslo: Regjeringa.
- Svaar, Peter. (2018). Listhaug har slettet Facebook-innlegg. *NRK* [Internett], 14. mars 2018. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/listhaug-sletter-omstridt-facebook-innlegg-1.13961460> [Lest 9. april 2018].
- Telegrambyrå, Norsk. (2017). SSB-sjefen i strupen på Finansdepartementet. *Bergens Tidene* [Internett], 10. november 2017. Tilgjengeleg frå: <https://www.bt.no/nyheter/innenriks/i/79rlW/SSB-sjefen-i-strupen-pa-Finansdepartementet?r=3> [Lest 21. november 2017].
- Thinn, Ida Jørgensen. (2016) *Spørsmål og svar: FNs kritikk av Norges asylreturer*. [Internett]. FN. Tilgjengeleg frå: <http://www.fn.no/Aktuelt/Nyheter/Spoersmaal-og-svar-FNs-kritikk-av-Norges-asylreturer>. [lest 14. mai].
- TV2. (2017). Anbefalte å kutte støtten til Human Rights Service. *TV2*. Tilgjengeleg frå: <http://www.tv2.no/a/8999810/> [Lest 21. november 2017].
- TV2. (2018) *Slik er trenden*. [Internett]. TV2. Tilgjengeleg frå: <https://www.tv2.no/politikk/partibarometeret/-/>. [lest 1. april].
- Tønnessen, Marianne. (2018) *Innvandring*. [Internett]. 2. januar 2018 Store norske leksikon. Tilgjengeleg frå: <https://snl.no/innvandring>. [lest 9. februar].
- UD. (2015) *Hva EØS-avtalen omfatter*. [Internett]. 16. oktober 2015 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/eos1/hva-avtalen-omfatter/id685024/>. [lest 1. april].
- UD. (2017) *Her er den nye EØS- og EU-ministeren*. [Internett]. 23. oktober 2017 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny_euminister/id2576498/. [lest 1. april].
- UD og JD. (2014) *Schengen- og justissamarbeid*. [Internett]. 22. april 2014 Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929/>. [lest 2018].
- UDI. (2007-2014) *Asylsøknader etter statsborgerskap og år (2007-2014)*. [Internett]. Utlendingsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-ar-2007-2014/>. [lest 27. februar].
- UDI. (2015) *Asylsøknader etter statsborgerskap og måned*. [Internett]. Utlendingsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2015/>. [lest 1. april].
- UDI. (2016a) *Asylsøknader etter statsborgerskap og måned (2016)*. [Internett]. Utlendingsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2016/>. [lest 1. april].
- UDI (2016b) «Høringssvar - Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger ii)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

- UDI. (2017a) *Asylsøknader etter statsborgerskap og måned (2017)*. [Internett]. Utlendingsnemnda. Tilgjengeleg frå: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2017/>. [lest 1. april].
- UDI. (2017b) *Ledergruppen og regiondirektører*. [Internett]. Utlendingsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.udi.no/om-udi/ledergruppen-og-regiondirektorer/>. [lest 3. desember].
- UDI. (2017c) *Utlendingsdirektoratet*. [Internett]. Utlendingsdirektoratet. Tilgjengeleg frå: <https://www.udi.no/>. [lest 7. mai].
- UNE (2016) «Høringssvar - Endringer i utlendingslovgivningen (innstramminger ii)». Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- UNE. (2017a) *Dette er UNE*. [Internett]. 22. januar 2017 Utlendingsnemnda. Tilgjengeleg frå: <http://www.une.no/no/om-oss/UNEs-rolle/>. [lest 7. mai].
- UNE (2017b) «Høringssvar - Forslag om å innføre forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner». Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Utdanningsforbundet (2017) «Høringssvar - Forslag om å innføre forbud mot plagg som helt eller delvis dekker ansiktet i barnehager og utdanningsinstitusjoner». Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Vassenden, Kåre. (2012) Hvor stor er egentlig innvandringen til Norge - nå, før og internasjonalt? *Samfunnsspeilet*, 2012 (3), 7-13.
- Venstre (2017-2021) «På lag med framtida. Venstres stortingsvalgprogram». Oslo: Venstre.
- Venstre. (2018a) *Om partiet Venstre*. [Internett]. 9. mai 2018 Venstre. Tilgjengeleg frå: <https://www.venstre.no/om/>. [lest 1. april].
- Venstre. (2018b) *På lag med framtida*. [Internett]. Venstre. Tilgjengeleg frå: <https://www.venstre.no/tema/pa-lag-framtida/>. [lest 8. februar].
- VG. (2009). Tar til orde for innvandringsdepartement. *VG* [Internett], 25. september 2009. Tilgjengeleg frå: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/j6Plq/tar-til-orde-for-innvandringsdepartement> [Lest 1. mars 2018].
- Vivekananthan, Majoran. (2014). Mangelfull evaluering av IMDi. *Utrop* [Internett], 17. mars 2014. Tilgjengeleg frå: <http://www.utrop.no/Plenum/26964> [Lest 1. mars 2018].
- Weingart, Peter. (1999) Scientific expertise and political accountability: Paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*, 26 (3), 151-161.
- Yin, Robert K. (2003). *Case study research: design and methods*. 3 utg. Vol. 5, *Applied social research methods series*. Thousand Oaks, California: SAGE publications.
- Østby, Lars. (2016) Fra asylsøker til flyktning - før og etter kriseåret 2015. *Samfunnsspeilet*, 2016 (4).
- Østerud, Øyvind. (2007). *Statsvitenskapelig leksikon*. Rev. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aalandslid, Vebjørn. (2016) Rekordmange mennesker på flukt. *Samfunnsspeilet*, 2016 (4), 60-65.
- Aarseth, Bjørn. (2006). *Norsk samepolitikk 1945-1990: Målsetting, virkemidler og resultater*. Vol. b. 19, *Samiske samlinger (trykt utg.)*. Nesbru, Oslo: Vett & viten I samarbeid med Norsk folkemuseum.