

Jon Horgen Friberg og Monica Lund



Mot en raskere og mer stabil bosetting?

Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger



Jon Horgen Friberg og Monica Lund

**Mot en raskere og mer stabil bosetting?
Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger**

© Fafo 2006

ISBN 82-7422-556-2

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Innledning	11
Evalueringens problemstillinger	11
Metode og datakilder	12
Gangen i rapporten	13
2 Veien mot en ny norsk bosettingsmodell	15
Bakteppet: lite effektiv bosetting av flyktninger	15
Bosettingsstrategier i Norge på 1990-tallet	16
På vei mot en ny norsk bosettingsmodell	18
Forslag til ny norsk bosettingsmodell	20
Ny bosettingsmodell innført i 2002	22
Økonomiske rammebetingelser	23
Oppsummering	26
3 Går bosettingen raskere?	29
Bakgrunn: Variasjoner i bosettingsbehovet	30
Bosettingstakten i kommunene	31
Familieinnvandrere	34
Ventetid i mottak	36
De «vanskelig bosettings- og integrerbare»	39
Regionale forskjeller	42
Oppsummering	45
4 Faktorer utenfor modellen som påvirker bosettingstempoet	47
Arbeidsmarked og boligsituasjon	49
Økonomiske rammebetingelser	52
Asylmottakenes koblingsarbeid	62
Oppsummering	63

5 Har ny bosettingsmodell bidratt til raskere bosetting?	65
Koordineringsproblemet i bosettingsarbeidet	66
Nasjonalt bosettingsutvalg	68
KS' motivasjonsarbeid overfor kommunene	70
Økt regionalt ansvar	77
Oppsummering	79
6 Hva påvirker stabiliteten i bosettingen?	81
Flyktningenes flyttestrømmer	81
Mindre sekundærflytting etter 2002	83
Hvorfor flytter flyktningene?	84
Hva er årsakene til redusert sekundærflytting?	88
Oppsummering	107
7 Konklusjon – utfordringer og muligheter i bosettingsarbeidet	109
I hvilken grad er målene nådd?	110
Hva hindrer en fullgod måloppnåelse?	113
Forslag til endringer	117
English Summary	121
Litteratur	127
Vedlegg 1 KS-Evaluering av bosettingsmodellen. Spørsmål til rådmenn i presskommuner	129
Vedlegg 2 KS-Evaluering av bosettingsmodellen. Spørsmål til flyktningkonsulenter	133
Fafo gjennom 25 år	141

Forord

I april 2001 vedtok Stortinget en ny bosettingsmodell for flyktninger. Bakgrunnen var et ønske om å oppnå en bedre, raskere og mer stabil bosetting. På oppdrag fra KS, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, ser vi i denne rapporten nærmere på den nye modellen, og i hvilken grad den har bidratt til å nå målene i bosettingsarbeidet. Vi har benyttet ulike kilder for å belyse bosettingsarbeidet. For det første har vi gjennomført en web-survey til flyktningansvarlige i alle bosettingskommuner, samt til rådmenn i presskommuner. For det andre har vi gjennomført kvalitative intervjuer med ansatte ved asylmottak, flyktningkonsulenter, representanter ved IMDi lokale enheter og Nasjonalt bosettingsutvalg. I tillegg har vi benyttet omfattende registerdata innhentet fra UDI og IMDi. Prosjektet har hatt to referansegrupper. Rådmannsutvalget i Østfold kom med tilbakemeldinger på utkast til spørreskjemaet til rådmannssurveyen og piloterte undersøkelsen før den ble sendt til alle rådmenn i pressområder. Vi hadde også en bredere sammensatt referansegruppe bestående av Stein Stavrum og Kristina Nordlund fra Husbanken sentralt, Ståle Vikdal fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Henrik Hareide fra IMDi Vest, Henrik Christian Karlson fra IMDi enhet for plan, analyse, kunnskap og strategi (PAKS) samt Nina Gran fra KS og Nils Petter Wiik, sekretariatsleder for KS i Akershus/Østfold. Vi vil rette en stor takk til disse for å ha kommet med konstruktive tilbakemeldinger på intervjuverktøy og rapportutkast. Takk også til Katarina Heradstveit ved IMDi PAKS-enhet for hjelp med å tilveiebringe e-postadresser til de flyktningansvarlige i bosettingskommunene. Vi vil dessuten rette en takk til alle informantene våre som har tatt seg tid til å besvare spørreskjemaet på nettet, eller latt seg intervjuer av oss over telefon. Rapporten er skrevet av forskerne Jon Horgen Friberg og Monica Lund. Friberg har hatt hovedansvar for kapittel 3, 4 og 5, mens Lund har hatt ansvar for kapittel 1, 2 og 6. Kapittel 7 er skrevet av forskerne i fellesskap. Lund har vært prosjektleder. Forskningsleder Hanne C. Kavli har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Fafo, oktober 2006

Monica Lund

Jon Horgen Friberg

Sammendrag

Kapittel 2: Veien mot en ny bosettingsmodell

Til tross for bruk av en rekke målrettede bosettingsstrategier i løpet av 90-tallet var det ved inngangen til år 2000 store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger i norske kommuner. Kommunene bosatte ikke nok flyktninger til å dekke bosettingsbehovet, det var lang ventetid i asylmottak og svært mange flyktninger flyttet relativt raskt fra den første kommunen de ble bosatt i. I 2001 ble en ny bosettingsmodell iverksatt, og den ble virksom fra 2002. Det overordnede målet med den nye modellen var å gjøre bosettingen raskere, bedre og mer stabil. Også etter innføring av ny bosettingsmodell lå de sentrale virkemidlene i det tidligere bosettingsregimet fortsatt fast; bosetting basert på kommunal frivillighet og forhandlinger mellom stat og den enkelte kommune, og statlige økonomiske tilskuddsordninger som skulle kompensere for kommunenes utgifter. Ny modell innebar at det ble nedsatt et nasjonalt bosettingsutvalg (NBU) bestående av statlige og kommunale representanter som skulle lage mer treffsikre prognoser for bosettingsbehovet det kommende året. Utvalget skulle overvåke bosettingssituasjonen og ta opp eventuelle problemer til diskusjon. KS ble dessuten tillagt en mer aktiv rolle med hensyn til å motivere kommunene til å bosette i tråd med behovet.

Kapittel 3: Går bosettingen raskere?

En kraftig økning i bosettingsbehovet, først og fremst i form av flere familiegjenforeninger i perioden før innføringen av ny bosettingsmodell, var en sentral årsak til problemene som førte til innføringen av den nye modellen. I årene etter iverksetting av den nye modellen har behovet sunket, og dermed gjort det lettere å nå målsettingen om rask bosetting. Det har vært en positiv utvikling i forholdet mellom behov, anmodninger, kommunale vedtak og faktisk bosetting i kommunene i perioden etter 2002. Kommunene vedtar imidlertid fortsatt å bosette færre personer enn de blir anmodet om av IMDi, og de bosetter fortsatt færre personer enn de selv vedtar. Avvikene er vel og merke betydelig mindre enn de var for få år siden. Siste år har det dessuten vært en nedgang i antall bosettingsklare som venter i mottak på å bli bosatt. Den gjennomsnittlige ventetiden i mottak har

imidlertid gått opp i samme periode. Treg bosetting er ikke bare knyttet til innhenting av vedtaks plasser i kommunene. Forhandlinger mellom IMDi og kommunene omkring bosetting av den enkelte flyktning kan også ta mye tid. Det er særlig de gruppene som oppfattes som dyre og vanskelige å bosette og integrere som blir sittende lenge i mottak. Det er et gjennomgående inntrykk blant informantene som representerer staten – det vil si informanter fra IMDis regionkontorer og statens representanter i NBU – at forhandlinger omkring de «vanskelig bosettbare» fører til høy ressursbruk i bosettingsarbeidet. Det går også frem av intervjuer med IMDi, NBU, flyktningkonsulenter og ansatte ved asylmottak at dette påvirker ventetiden i mottak. Problemene med treg bosetting og lang ventetid er størst i presskommunene på Sørøstlandet.

Kapittel 4: Faktorer utenfor modellen som påvirker bosettingstempoet

Flyktningkonsulentene trekker primært frem seks ulike faktorer utenfor bosettingsmodellen som de mener påvirker bosettingsarbeidet. I rangert rekkefølge var det: statlige økonomiske rammebetingelser, kapasiteten i integreringstilbudet i kommunen, et ønske om å følge opp IMDis anmodninger, den politiske sammensetningen i kommunestyret, boligsituasjonen i kommunen og lokale arbeidsmarkeder. Hvilke faktorer som har størst innvirkning, avhenger imidlertid av hvilket perspektiv som legges til grunn. I et langsiktig perspektiv vil for eksempel arbeidsmarkedet være avgjørende for kommunens evne til å integrere flyktninger, mens mangel på boliger er den viktigste flaskehalsen på kort sikt for å følge opp IMDis anmodninger. Selv om et flertall av flyktningkonsulentene mener at integreringstilskuddet ikke dekker kommunens utgifter til bosetting og integrering av flyktninger, så er dekningsgraden bedre enn den var før innføringen av ny bosettingsmodell. Hvorvidt integreringstilskuddet dekker kommunens utgifter, vil i stor grad avhenge av om flyktningen kommer ut i jobb eller ikke. Et flertall av flyktningene i et flertall av kommunene mottar bostøtte fra Husbanken. Manglende kunnskap om ordningen kan imidlertid være en årsak til at det i enkelte kommuner er et kunstig lavt forbruk av bostøtte. Dette kan gå ut over kommunenes vilje og evne til å bosette flyktninger og dermed tempoet i bosettingsarbeidet. Husbankens ordning for boligtilskudd til kommunene kan ha stor betydning for kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger, men etterspørselen har gått betydelig ned etter at tilskuddsrammene gradvis har blitt redusert de siste fire årene. Tilskuddet til voksenopplæring for flyktninger har blitt lagt om fra et timebasert tilskudd til et per capita-tilskudd. Det er foreløpig uvisst hvordan omleggingen har slått ut økonomisk for kommunene, men vi kan allerede nå slå fast at den nye ordningen vil gi større stordriftsfordeler enn den gamle modellen og i større grad premiere

kommuner som har «flinke» elever. Dette siste vil kunne forsterke problemene med bosetting av «vanskelige» grupper. De senere årene har asylmottakene fått muligheten til å drive direkte koblingsarbeid opp mot kommunene. Dette kan i mange tilfeller bidra til raskere bosetting. Asylmottakene kan dessuten få til gode koblinger som IMDi vanskeligere kan klare. Dette gjelder særlig bosetting av flyktninger til lite attraktive kommuner og bosetting av lite attraktive flyktninger til kommunene. Ulempene med direkte koblingsarbeid ved mottakene er stor pågang på populære kommuner – som derfor ofte reserverer seg mot denne typen henvendelser – og det at kommunene kan «shoppe» de mest attraktive flyktingene ved mottakene, og dermed vanskeliggjøre bosettingen av mindre attraktive flyktinggrupper.

Kapittel 5: Har ny bosettingsmodell bidratt til raskere bosetting?

Et kjernepunkt i den nye modellen var at KS, ved å ta på seg en sterkere pådriverrolle, skulle bidra til løse et koordineringsproblem i bosettingsarbeidet. Dette skulle løses gjennom opprettelsen og deltakelsen i NBU, gjennom et aktivt motivasjonsarbeid opp mot kommunene og gjennom sterkere regional fokusering og ansvar i bosettingsarbeidet. Undersøkelsens resultater tyder på at opprettelsen av NBU har ført til bedre oversikt over behovene og bedre rutiner for fordeling av fylkesvise kvoter. Deltakelsen fra representanter for kommunene i utvalget har også gitt en sterkere forankring og legitimitet for målsettingene i det nasjonale bosettingsarbeidet på kommunesiden, samt bedre informasjonsutveksling mellom partene omkring sentrale utfordringer i bosettingsarbeidet. KS har imidlertid ikke hatt en like sterk pådriverrolle som modellen la opp til. På grunn av uklar ansvarsfordeling mellom IMDi og KS mangler det rutiner for å kalle inn til motivasjonsmøter med kommunene der det er behov for å hente inn flere vedtaks plasser. Høstkonferansen har heller ikke vært en optimal arena for å diskutere utfordringer i bosettingsarbeidet, blant annet på grunn av et tett program og fordi den har vært lagt på et tidspunkt der vedtakene ennå ikke har kommet inn. Modellen la opp til økt regionalt samarbeid og ansvar for bosetting. Det foregår noe interkommunalt samarbeid omkring integrering og kvalifisering, men det er et potensial for mer av denne typen samarbeid. Målsettingen om økt regionalt kollektivt ansvar for å skaffe til veie nok vedtaks plasser har imidlertid ikke latt seg gjennomføre. Ut over en skriftlig avtale inngått mellom KS og det som den gang het Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) er modellens virkemidler og ansvarsforhold i liten grad nedfelt i skriftlige styringsdokumenter. Den nye modellen er heller ikke hjemlet i noen lov. Dette bidrar ytterligere til at modellen ikke fungerer optimalt.

Kapittel 6: Hva påvirker stabiliteten i bosettingen?

Tendensen har lenge vært at opp mot halvparten av alle bosatte flyktninger har flyttet fra den kommunen de først ble bosatt innen fem år. Flyttemønsteret blant flyktningene ligner mye på flyttemønsteret til majoritetsbefolkningen. Grovt sett flyttes det fra nord til sør, og fra mindre tettsteder til større byer. I løpet av de siste årene har imidlertid antall sekundærflyttinger blitt merkbart redusert. Flyktninger bosatt etter 2002 har vist seg å være betraktelig mer bofaste enn tidligere kohorter eller flyktningkull. Dette kan tenkes å ha flere mulige årsaker; bedre koplinger av «rett» flyktning og «rett» kommune, mer vektlegging av flyktningenes egne ønsker ved bosetting, mer sentralisert bosetting til områder flyktninger regner som attraktive og innføring av introduksjonsordningen. Vi finner holdepunkter for at både IMDi og kommunale flyktningkonsulenter legger stadig mer vekt på å få til gode koplinger mellom flyktninger og kommune. Samtidig er det visse flaskehalsar som gjør det vanskelig å få til gode koblinger i praksis. Dette dreier seg dels om mangelfull kartlegging av flyktninger i asylmottakene og dels om mangelfull informasjon om kommunene til den enkelte flyktning. Resultatet blir at de som har ansvar for å fremskaffe egnede bosettingskommuner, mangler informasjon om flyktningene og kommunene, mens flyktningene mangler forutsetninger for å kunne ønske seg til en konkret kommune. Den økte vektleggingen av å få til en god kobling av flyktninger og kommuner, kombinert med utstrakt kommunal frivillighet når det gjelder både *hvor mange* og *hvem* de ønsker å bosette, kan dessuten bidra til å legitimere at kommunene blir stadig mer selektive overfor hvem de ønsker å bosette. Dermed bruker kommunene mye tid på å forhandle med IMDi når det gjelder hva slags egenskaper de ønsker at flyktningene de skal bosette, skal ha. Dette kan ha negative konsekvenser for de vanskelig bosettable flyktningene. Tall fra UDI viser videre at det ikke har vært noen økning i andelen som får sine ønsker hørt når det gjelder faktisk bosettingskommune. Reduksjonen i sekundærflyttingen kan til en viss grad tilskrives økningen i antall bosettinger i de mest sentrale kommunene. Økningen inntreffer imidlertid fra 2000, og kan dermed ikke uten videre tilskrives innføringen av ny bosettingsmodell i 2002. Til tross for dette viser den kvalitative undersøkelsen at det er en utbredt oppfatning blant flyktningkonsulenter og IMDi-representanter at innføring av ny bosettingsmodell har ført til at stadig flere flyktninger får sine ønsker hørt og at stadig flere blir bosatt sentralt. Fra 2001 har dessuten antall anmodningskommuner blitt kraftig redusert fra 380 til 246 i 2005. IMDi har med andre ord blitt langt mer selektive med hensyn til hvilke konkrete kommuner de anmoder om å bosette. Dette kan innebære at de kommunene som det nå bosettes i, i større grad oppleves som attraktive og har visse kvaliteter som gjør det mulig for de bosatte å etablere seg i en meningsfull hverdag bestående av jobb, utdanning og et sosialt nettverk. Det er også mye som

tilsier at innføringen av obligatorisk introduksjonsordning i 2004 til en viss grad har bidratt til en reduksjon i sekundærflyttingen ettersom retten til deltakelse i introduksjonsprogram bare gjelder i den første bosettingskommunen. Dette kan imidlertid ikke forklare reduksjonen i sekundærflyttinger blant dem som ble bosatt i årene før 2004.

Kapittel 7: Konklusjon – utfordringer og muligheter i bosettingsarbeidet

Vi finner klare tegn på at bosettingsarbeidet har blitt mer effektivt og velfungerende etter innføring av ny bosettingsmodell i 2001. Det har vært en positiv utvikling i forholdet mellom bosettingsbehov, anmodninger, kommunale bosettingsvedtak og faktisk bosetting i kommunene etter 2002. Sekundærbosettingen har dessuten gått ned i perioden etter innføring av ny bosettingsmodell. Noen av disse endringene kan tilskrives innføring av bosettingsmodellen i 2001. Andre faktorer utenfor modellen har imidlertid også spilt en vesentlig rolle. Til tross for en viss måloppnåelse etter innføring av bosettingsmodellen er det fortsatt en del utfordringer og hindre for å oppnå alle målsettingene i bosettingsarbeidet. De viktigste problemene er etter Fafos vurdering at 1) kommunene gjør færre vedtak om bosetting enn de blir anmodet om, 2) kommunene bosetter færre flyktninger enn de selv vedtar, 3) det er fortsatt for lang ventetid i asylmottakene, 4) for mye ressurser går bort til forhandlinger om bosetting av de enkelte flyktningene, 5) trekk ved finansieringsordningene forsterker problemene med bosetting av enkelte flyktninggrupper, 6) mange kommuner har for dårlig kjennskap til Husbankens tilskuddsordninger, 7) det er for dårlig informasjon og kartlegging i asylmottak, noe som hindrer god kobling av flyktninger og kommuner og 8) det finnes for dårlig offisiell bosettingsstatistikk, noe som hindrer god planlegging i bosettingsarbeidet. Innenfor rammene av dagens bosettingsregime har vi lagt frem følgende forslag som vi mener vil kunne føre til en bedre, raskere og mer effektiv bosetting: 1) partenes ansvar og oppgaver må tydeliggjøres og formaliseres, 2) den kommunale frivilligheten med hensyn til *hvem* som skal bosettes, må innskrenkes, 3) det er behov for en revidering av finansieringssystemene for å redusere risikoen til kommunene ved å bosette også flyktninger med særlige behov, 4) det må finnes løsninger som fanger opp utfordringene som møter kommuner med mange familiegjenforeninger og 5) det må legges til rette for bedre ordninger for kartlegging av flyktninger og informasjon om ulike bosettingskommuner.

1 Innledning

Sent på 90-tallet og tidlig på 2000-tallet var det store utfordringer knyttet til bosetting av flyktninger i Norge. Problemene var hovedsakelig knyttet til for lavt tempo i bosettingsarbeidet, mangel på bosettingsplasser i kommunene og påfølgende lang ventetid i asylmottak før bosetting i en kommune. En dårlig kobling mellom flyktningenes ønsker og behov og faktisk bosettingskommune førte dessuten til at mange flyktninger flyttet til en annen kommune nokså raskt etter bosetting. Sammen bidro dette til lite forutsigbarhet og planmessighet i bosettingen av flyktninger. I 2001 erkjente både stat og kommune at det daværende bosettingssystemet, med direkte forhandlinger mellom UDI og hver enkelt kommune, ikke lenger var tilstrekkelig. Det ble derfor vedtatt å innføre en ny modell for bosetting av flyktninger som skulle ha som mål å oppnå en *bedre, raskere og mer stabil* bosetting. I denne evalueringen ser vi nærmere på hvorvidt – og i hvilken grad – disse målene er nådd. Vi drøfter også hvilke faktorer som eventuelt har virket inn på denne måloppnåelsen.

Evalueringens problemstillinger

Målet med den nye bosettingsmodellen var å etablere en raskere, bedre og mer stabil bosetting. Evalueringen har som hovedmål å vurdere i hvilken grad innføring av ny modell har bidratt til å nå disse målene. Først vil vi kartlegge hvorvidt det har skjedd en endring med hensyn til tempo og stabilitet i bosettingen. Disse spørsmålene er operasjonalisert på følgende måte:

1. Går bosettingen raskere?
 - a) Bosetter kommunene i tråd med behovet?
 - b) Har den gjennomsnittlige ventetiden i asylmottak gått ned? I hvilken grad nås målet om bosetting i en kommune innen seks måneder etter innvilget oppholdstillatelse i Norge? Hvor mange blir sittende betydelig lenger enn seks måneder i asylmottak?
2. Er sekundærflyttingen redusert etter innføring av ny bosettingsmodell?

Deretter vil vi drøfte ulike faktorer som kan tenkes å påvirke henholdsvis tempoet og stabiliteten i bosettingen, og hva som kan være årsaken til de eventuelle endringene som har inntruffet siden innføringen av ny bosettingsmodell i 2002. Er det den nye bosettingsmodellen alene som er forklaringen? Kan modellen være en delvis forklaring sammen med andre utenforliggende faktorer? Eller er det utelukkende andre forhold, utenfor modellen, som forklarer eventuelle endringer?

Metode og datakilder

Vi har benyttet et omfattende og sammensatt datamateriale innsamlet ved hjelp av både kvalitative og kvantitative datainnsamlingsmetoder.

Web-surveys

Vi har gjennomført to web-baserte surveyer, én til flyktningkonsulenter i norske bosettingskommuner og én til rådmenn i et utvalg såkalte presskommuner. Spørreskjemaene inneholdt en lang rekke spørsmål omkring kommunenes bosetting av flyktninger og deres vurdering av forhold som påvirker dette arbeidet.¹ Skjemaene ble sendt ut per e-post i alt tre ganger med en ukes mellomrom, inkludert to påminnelser.

Surveyen til flyktningkonsulenter ble sendt til i alt 269 kommuner eller Oslo-bydeler. Vi fikk svar fra 215 flyktningansvarlige. Svarprosenten lå dermed på hele 80. Det var ulike årsaker til at de resterende 54 kommunene eller bydelene ikke svarte. Åtte meldte tilbake at de grunnet tekniske problemer ikke fikk åpnet linken til e-postsurveyen. Et par kommuner oppga at de ikke bosatte flyktninger og dermed ikke opplevde surveyen som relevant. Tre mottakere var bortreist eller hadde permisjon i perioden surveyen varte. Vi kjenner ikke årsaken til hvorfor de resterende 41 mottakerne av e-postundersøkelsen ikke svarte.

Rådmann-surveyen ble sendt til i alt 78 rådmenn i presskommuner. Til tross for at spørreskjemaet på forhånd var gjennomgått og testet ut av rådmenn i rådmannsutvalget i Østfold, fikk vi ikke mer enn 48 utfylte skjemaer i retur. Dette tilsvarer en svarprosent på 62. Bortsett fra tilbakemelding fra en rådmann som hadde problemer med å åpne linken fra Questback, har vi ikke fått opplysninger om hvorfor så mange rådmenn ikke svarte på spørreskjemaet. I forbindelse med utsendelsen av surveyen per e-post informerte vi grundig om at vi ønsket at rådmennene selv skulle besvare spørreskjemaet, og ikke videresende det til en flyktning-

¹ Skjemaene følger som vedlegg til denne rapporten.

konsulent eller annen saksbehandler i kommunen som på annet vis hadde med bosetting av flyktninger å gjøre. Etter å ha fått en del telefonhenvendelser fra ansatte i sosialtjenesten og kommuners boligkontor angående utfylling av skjemaet, har vi grunn til å tro at flere av skjemaene likevel er blitt fylt ut av andre enn rådmenn. Det at en del rådmenn har valgt å få andre til å besvare skjemaet for seg, gjør at vi ikke vil legge så mye vekt på disse opplysningene som vi opprinnelig hadde planlagt. I ettertid ser vi at det ville vært vel så fornuftig og konsentrert seg om et mindre antall rådmenn og heller benyttet en mer kvalitativ tilnærming.

Kvalitative dybdeintervjuer

Vi gjennomførte kvalitative dybdeintervjuer per telefon med ansatte på åtte utvalgte asylmottak, bosettingsansvarlige i IMDi seks regionkontorer (Vest, Nord, Sør, Midt Norge, Indre øst og Øst), to representanter fra Nasjonalt bosettingsutvalg samt flyktningkonsulenter i seks kommuner. Vi valgte kommuner av ulik størrelse og geografisk beliggenhet for å dekke ulike perspektiver på bosetting. Intervjuene dreide seg i hovedsak om informanternes opplevelse av eventuelle effekter etter innføring av ny bosettingsmodell. Selv om den nye modellen ble vedtatt innført i 2001, vil vi i det følgende bruke 2002 som referanseår, og sammenligne situasjonen før og etter dette året når det gjelder bosettingstempo og -stabilitet. Dette skyldes at modellen først ble satt ut i livet fra 2002.

Registerdata og sekundærdata

Vi har innhentet og bearbeidet omfattende registerdata fra UDI og IMDi omkring oppholdstillatelser, anmodninger, flyktningenes egne ønsker om bosettingskommuner, vedtak og faktisk bosetting i kommunene samt ventetid i mottak. Vi har i tillegg benyttet oss av Beregningsutvalgets kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering, Statistisk sentralbyrås monitor for sekundærflytting, samt en rekke andre saksdokumenter og rapporteringer fra KS' og Nasjonalt bosettingsutvalgs bosettingsarbeid.

Gangen i rapporten

Kapittel 2 tar for seg bakgrunnen for og fremveksten av ny bosettingsmodell i 2002. Her ser vi på noen av de viktigste vurderingene og begrunnelsene som lå til grunn for den modellen som ble valgt i Norge, sett i lys av både dansk og svensk bosettingsmodell. Vi ser nærmere på innholdet i den norske bosettingsmodellen og

hvilke finansieringsordninger bosettingskommunene har å forholde seg til når de skal bosette og integrere flyktninger. Kapittel 3 gir svar på om bosettingen går raskere nå enn før iverksettingen av den nye bosettingsmodellen. Eksterne faktorer som på ulike måter kan påvirke tempoet i bosettingsarbeidet, er temaet for kapittel 4. Kapittel 5 drøfter den nye bosettingsmodellens innvirkning på bosettingstempoet. I kapittel 6 ser vi nærmere på flyktningenes flyttevirksomhet og grad av sekundærflytting. Har flyktningene blitt mer bofaste etter 2002? Vi drøfter videre hva som er årsakene til at flyktningene flytter fra første bostedskommune og hva som påvirker stabiliteten i bosettingen. Avslutningsvis i kapittel 7 drøfter vi hovedfunnene i evalueringen. Hvordan står kravene om en *rask* og en *stabil* bosetting i forhold til hverandre? Hva er de viktigste barrierene for en god bosetting og hvilket forbedringspotensial ligger i dagens bosettingsmodell?

2 Veien mot en ny norsk bosettingsmodell

Bosettingen av flyktninger var frem til 2002 organisert slik at kommunene selv kunne velge både *hvor mange* flyktninger de ville bosette og *hvem* de ville bosette. Ordningen, som var basert på forhandlinger mellom Utlendingsdirektoratet (UDI) og hver enkelt kommune, var ifølge Innst. S. nr. 197 (2000–2001) fra kommunalkomiteen ressurskrevende og lite forutsigbar, noe som gjorde det vanskelig å planlegge bosettingsarbeidet på lengre sikt. I innstillingen het det: «Særleg i periodar når det kjem mange flyktningar til Noreg, er ordninga lite egna til å dekkje behovet for busetjingsplassar. Å invitere til nasjonal dugnad for busetjing av flyktningar², har heller ikkje vist seg å vere ei god nok løysing til å dekkje busetjingsbehovet på lang sikt.» I 2001 ble en ny modell for bosetting av flyktninger innført. Modellen ble virksom fra og med bosettingsåret 2002. Behovet for en endring av den eksisterende bosettingsordningen vokste frem som et motsvar på store og voksende utfordringer i bosettingsarbeidet. I dette kapitlet vil vi gi en kort gjennomgang av noen av de politiske og faglige vurderingene og avveiningene som ble gjort av de involverte partene på veien mot en ny bosettingsmodell i 2002. Vi vil også gi en beskrivelse av den nye bosettingsmodellen.

Bakteppet: lite effektiv bosetting av flyktninger

Ved inngangen til år 2000 bosatte norske kommuner langt færre flyktninger enn hva det var behov for. I 1999 bosatte kommunene ifølge UDI 7100 flyktninger inkludert familieinnvandrere, det høyeste tallet siden 1994. Likevel satt 1500 personer med vedtak om opphold igjen på asylmottak ved årets slutt på grunn av mangel på bosettingsplasser. I tillegg stilte mange kommuner betingelser i forbindelse med bosettingen, både med hensyn til hvilke grupper de ønsket å bosette, og hva slags familiesammensetninger de ønsket. Disse betingelsene passet ikke alltid til kjennetegn ved flyktningene som ventet på en bosettingsplass.

² I forbindelse med den store flyktningstrømmen fra Bosnia i 1994–95 ble det iverksatt en «nasjonal dugnad for bosetting».

Det var også økende bekymring for den betydelige sekundærflyttingen blant flyktninger. Fraflyttingskommunene opplevde gjerne at forberedelse og innsats i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger i kommunen var bortkastet når flyktningene flyttet derfra etter bare kort tid. Tilflyttingskommunene opplevde at de ikke fikk gjort de nødvendige forberedelsene i forbindelse med mottak av flyktninger i kommunen, og at de plutselig måtte håndtere langt flere flyktninger enn det opprinnelig var planlagt for.

Lang ventetid i asylmottak var dessuten blitt et generelt problem for alle typer flyktninger. For staten innebar dette store utgifter til å opprettholde et unødig stort antall mottaksplasser, penger som i stedet kunne vært brukt til andre sider av integreringsarbeidet som for eksempel boligfinansiering. De største taperne i et slikt system var selvfølgelig flyktningene selv, som ble sittende lenge på mottak, uten å kunne komme i gang med det nye livet sitt i et nytt land.

Den viktigste årsaken til at bosettingsbehovet ikke ble dekket, var ifølge kommunalkomiteen (Innst. S. nr. 197 (2000–2001)) av økonomisk art. Kommunene mente at integreringstilskuddet og tilskuddet til norskopplæring var for lavt. En annen viktig faktor kommunalkomiteen trakk frem, var mangel på egnede bosteder for flyktningene i en del kommuner og for dårlige ordninger for boligfinansiering. En tredje grunn som ble vektlagt, var høye utgifter til sosialstønad, spesielt for eldre flyktninger som ikke hadde opparbeidet seg trygderettigheter i Norge.

Med dette som bakteppe uttalte Sverre Bugge, daværende statssekretær i KRD, på en bosettingskonferanse på Ringsaker i mai 2000 at «Vi er avhengig av at flere kommuner enn i dag innlemmer bosetting av flyktninger i det ordinære arbeidet, og betrakter det som en løpende oppgave på linje med andre kommunale oppgaver. Hvis dagens utvikling fortsetter, er jeg redd vi i løpet av relativt kort tid vil bruke mer penger på å drive asylmottakene, enn på integreringstilskudd til kommunene.» (Referat fra bosettingskonferanse på Ringsaker, 2000)³

Bosettingsstrategier i Norge på 1990-tallet

Hovedmålsettingene for bosetting av flyktninger i løpet av 1990-tallet kan oppsummeres i tre punkter: 1) den enkelte flyktning skulle bli selvhjulpent så snart som mulig, 2) tilbakevendingsperspektivet skulle ivaretas der det var et aktuelt alternativ og 3) sekundærflyttingen skulle være så liten som mulig. For å nå disse målene har det vært benyttet bestemte bosettingsstrategier. De første åtte strategiene har langt på vei ligget fast siden opprettelsen av Utlendingsdirektoratet i 1988 og ut-

³ odin.dep.no/odinarkiv/norsk/krd/2000/taler/016041-090004/dok-bn.html

Tabell 2.1 Ledende bosettingsstrategier på 1990-tallet

Bosettingsstrategier	Innhold	Målsetting
1. Rask bosetting	Bosetting skal skje innen seks måneder etter at oppholdstillatelse er innvilget.	1) Unngå negative individuelle, psykososiale konsekvenser av lange opphold i asylmottak. 2) Spare penger.
2. Direkte bosetting	Asylsøkere som av medisinske og/eller sterke sosiale grunner bosettes i en kommune før oppholdstillatelse er innvilget. Overføringsflyktninger bosettes også direkte i en kommune uten å vente i asylmottak først. Av og til omfattes også enslige mindreårige.	1) Asylmottak brukes i påvente av at asylsøknaden skal avgjøres. Overføringsflyktninger har avgjort status ved ankomst til Norge. De har dessuten gjerne lange venteperioder bak seg allerede.
3. Bygge nasjonale/etniske grupper	Sørge for at det i alle bosettingskommuner er et visst antall personer fra samme nasjonale eller etniske gruppe. Den kritiske størrelsen på slike grupper vil variere med sammensetningen av flyktninggruppen.	1) Gjør det lettere for kommunene å etablere et godt integrerings/kvalifiseringstilbud. 2) Gjør det lettere for flyktningene å etablere kontakt med sine egne landsmenn. 3) Ivareta tilbakevendings-perspektivet ved at morsmålet og kulturtilhørigheten holdes i hevd. 4) Vil redusere sekundær-flyttingen.
4. Bosette nær familie/venner	Forsøke å bosette flyktninger i nærhet til familie og slekt som allerede bor i en norsk kommune.	1) Vil øke trivselen. 2) Redusere sekundærflyttingen. 3) Avlastning for kommunene mht. for eksempel informasjons-arbeid.
5. Bosette til arbeid og utdanning	Den yrkes- og utdanningsbakgrunnen flyktningene har når de kommer til Norge og søker asyl, skal vurderes opp mot de utdanningsmulighetene og det arbeidsmarkedet som finnes i aktuelle bosettingskommuner.	1) Øke sjansene for at de bosatte raskt blir selvhjulpne.
6. Flyktningenes egne ønsker	Myndighetene vil la flyktningene selv ha en viss innflytelse over hvilken kommune de skal bosettes i.	1) Redusere sekundærflyttingen. 2) Normale menneskelige hensyn.
7. Hensyn til spesielle behov (helse etc.)	Det skal tas hensyn til behandlingsbehov og andre behov ved bosetting.	1) Normale menneskelige hensyn. 2) Gjøre kommunene i stand til å tilrettelegge et godt tilbud til flyktningene med spesielle behov.
8. Kommunenes kompetanse	Sørge for å bosette i kommuner med en viss erfaring i å bosette og med muligheter for å tilby norskopplæring, kvalifisering, arbeid og utdanning.	1) Øke sjansene for at de bosatte raskt blir selvhjulpne.
9. Bosette i hele landet	I 1994 ble bosettingsbehovet fire-femdoblet i forhold til årene før*. Alle kommuner ble oppfordret til å bosette. Asylmottakene ble spredt over hele landet.	1) Det ble ansett som viktig at kommuner over hele landet var med på å ta ansvar for bosettingsarbeidet. 2) Dreie noe av bosettingen vekk fra storbyene til mindre distriktskommuner.

* Kom som en følge av krigen i tidligere Jugoslavia og påfølgende mange flyktninger derfra.

arbeidelsen av den første bosettingsplanen samme år (Djuve og Kavli 2000). Den siste strategien har blitt kalt «Hele Norge-strategien» og ble innført i 1994 i forbindelse med den store tilstrømningen av flyktninger fra det tidligere Jugoslavia. Før dette hadde UDI inngått bosettingsavtaler med et noe mer begrenset antall kommuner. De siste årene har man imidlertid gått bort fra denne strategien igjen og antall kommuner som har blitt anmodet om å bosette, er blitt betraktelig redusert. Fra år 2001 til 2005 har 134 færre kommuner blitt anmodet om å bosette flyktninger, ifølge tall fra IMDi Vest. De ledende bosettingsstrategiene fra 1990-tallet er oppsummert i tabell 2.1.

En forutsetning for at bosettingsstrategier skal virke etter hensikten er at flyktningene kartlegges grundig i asylmottaket, før bosetting i en kommune. God kartlegging vil kunne legge grunnlaget for en god kobling av flyktninger og kommuner, noe som igjen vil kunne redusere graden av sekundærflytting. I dag kartlegges flyktninger i asylmottaket ved at et registreringsskjema fra IMDi fylles ut. Her registreres generelle opplysninger om bakgrunn, nettverk, helse, familie, ønsker og behov. I hvilken grad kartleggingen er god nok, og i hvilken grad «riktig» flyktning kobles med «riktig» kommune, behandles senere i rapporten.

På vei mot en ny norsk bosettingsmodell

Til tross for bruk av målrettede bosettingsstrategier i løpet av 90-tallet var det ved utgangen av tiåret store utfordringer knyttet til bosettingen av flyktninger i Norge. I løpet av 2001 ble det klart for både stat og kommune at det var behov for å gjøre noe med bosettingsordningen i Norge. Et overordnet mål med en ny bosettingsordning skulle være å sikre at antall kommuneplasser samsvarte med bosettingsbehovet, slik at flyktningene ikke ble værende unødvendig lenge i statlig mottak. Videre skulle den sikre god bosetting ved at kommunene i større grad samarbeidet om oppgaven. I arbeidet med å designe en ny bosettingsmodell ble en rekke ulike løsninger diskutert, og mer og mindre statlig innblanding og bruk av tvang overfor kommunene ble vurdert. Fra statlig hold ble behovet for mer statlig styring i bosettingsarbeidet fremhevet, som en følge av at kommunene ikke tok imot nok flyktninger. Statskonsult omtalte dessuten i en rapport i år 2000 det norske bosettingsarbeidet som et svarteper-spill hvor kommunene hadde altfor stor mulighet til å skyve ansvaret over på andre. De konkluderte derfor med at Norge hadde mye å lære av den danske modellen hvor staten i større grad gikk inn og styrte bosettingen i kommunene. KS hevdet på sin side at det ikke sto på kommunenes *vilje*, men at rammebetingelsene ikke lå til rette for at kommunene kunne bosette flere flyktninger. KS krevde derfor fortsatt at kommunal frivillighet skulle

ligge til grunn for bosettingsarbeidet, men hevdet at bedre rammebetingelser, for eksempel i form av økte økonomiske tilskudd og bedre tilgang på boliger, ville bedre kommunenes evne til å bosette flere.

Dansk og svensk bosettingsmodell – to ytterpunkter

Danmark og Sverige hadde valgt svært ulike bosettingsmodeller som befant seg på hver sin ytterkant av tvangs-frivillighets-skalaen. I Danmark er bosettingen i stor grad statsregulert. Etter implementeringen av integrasjonsloven, det vil si fra 01.01.1999 og frem til i dag, fordeles nyankomne flyktninger av Utlændingestyrelsen til de enkelte kommunene (Nielsen og Jensen 2006). Utlændingestyrelsen angir hvert år hvor mange flyktninger det vil være behov for å bosette i de kommende tre år. Tallene kan justeres dersom forholdene gjør dette nødvendig. Amtene, tilnærmet våre fylker, fordeler det nasjonale bosettingsbehovet for de neste årene mellom seg. Dersom de ikke blir enige om fordelingen, går Utlændingestyrelsen aktivt inn og bestemmer hvor mange som skal bosettes i hvert amt. Et av vurderingskriteriene er hvor mange utlendinger som allerede bor i hvert amt. Når fordelingen mellom amtene er avklart, må kommunene bli enige om hvordan flyktningene skal fordeles dem imellom. Kommer de ikke til enighet, vil Utlændingestyrelsen fastsette bosettingstallet på samme måte som ved fordelingen mellom amtene. (Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk, Nr. 18 – 1. desember 1999, 6. årgang. Utgitt av Justisdepartementet, KR D og UDI.) Kommunene har ansvar for å sørge for økonomisk støtte til flyktningene, og er gjennom integrasjonsloven pålagt å tilby flyktningene et tilpasset heldags kvalifiseringstilbud i inntil tre år. Utgifter kommunene har i forbindelse med integrering kompenseres gjennom et omfattende system for tilskudds- og refusjonsordninger. Både Nielsen og Jensen (2006) og Skifter Andersen (2006) konkluderer med at bosettingspolitikken i Danmark langt på vei har virket etter hensikten. For det første har flyktningene blitt spredt utover flere kommuner i hele landet, slik at de store kommunene i større grad har blitt avlastet i forhold til mottak av nyankomne flyktninger. De kommuner som ikke hadde så mange flyktninger før 1999, deltar nå i større grad i oppgaven med å integrere flyktninger. Dessuten viser det seg at sekundærflyttingen har blitt merkbart redusert etter 1999. Det er imidlertid fortsatt en geografisk og boligmessig skjev fordeling når en sammenligner etniske dansker og innvandrere og etterkommere fra ikke-vestlige lands flytte- og bolig-mønstre. Innvandrere bor typisk i mer bymessige deler av Danmark og en stor andel (22 prosent) bor i såkalte multietniske områder med mer enn 40 prosent utlendinger (Skifter Andersen 2006).

Sverige har på sin side en bosettingsmodell preget av liten grad av statlig innblanding. Kommunene står fritt til å velge hvorvidt de ønsker å bosette flyktning-

ger, mens flyktningene selv står fritt til å velge hvilken kommune de vil bosette seg i. Når en flyktning kommer til Sverige og søker asyl, kan vedkommende velge om hun eller han vil vente på avgjørelsen av asylsøknaden i en bolig betalt av staten eller innlosjering privat hos venner eller familie. Når personen får innvilget oppholdstillatelse, har vedkommende i prinsippet samme rettigheter og plikter som alle andre svenske innbyggere. De kan også søke lån til «hemustrustning». Kommunen flyktningen velger å bosette seg i, har ansvar for å tilby et introduksjonsprogram. Ikke alle flyktninger har anledning til å bosette seg selv hos venner eller familie. I slike tilfeller blir de bosatt gjennom Integrationsverket i en kommune med bosettingsavtale. Av Sveriges 290 kommuner har cirka 166 gjeldende avtale med Integrationsverket per begynnelsen av år 2006 (www.integrationsverket.se). En kommune som har en overenskomst med Integrationsverket om flyktningmottak, får per 2006 497 100 svenske kroner i fast grunnstøtte. Et sjablontilskudd for hver person som tas imot av en kommune, kommer i tillegg. Summene varierer fra 61 200 og 165 700 kroner, for ulike alderskategorier. En forutsetning for utbetaling av støtte er at kommunen har en individuell introduksjonsplan for den berørte personen. Denne bosettingsmodellen har virket positivt inn på tempoet i bosettingen i Sverige. Samtidig har ordningen resultert i at en meget stor andel av flyktningene bosetter seg i de største byene, og i områder med høy arbeidsledighet og stor opphopning av personer med innvandrerbakgrunn og mangelfulle svenskunnskaper (Migrationsverkets hjemmeside). Også ifølge Statskonsult (2000:2) er resultatene av Sveriges egenbosettingsmodell at bosettingen skjer raskere, men at ordningen har konsekvenser som virker hemmende på integreringsprosessen. Samtidig er det viktig å ikke glemme at geografisk konsentrasjon kan ha positive konsekvenser i form av større muligheter for å delta i sosiale fellesskap med egne landsmenn. I en rapport fra Innvandraverket (1997) fremgår nettopp dette at mange asylsøkere fremhever samværet og støtten fra familie og venner som svært viktig den første tiden. Etniske nettverk kan dessuten være en viktig rekrutteringsvei inn i arbeidslivet (Djuve og Hagen 1995).

Forslag til ny norsk bosettingsmodell

I Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) Asyl- og flyktningpolitikken i Noreg foreslo regjeringen en ny norsk bosettingsordning. Utgangspunktet for arbeidet med å utarbeide en ny norsk bosettingsmodell var at den skulle være basert på at kommunene *frivillig* bosetter alle flyktninger som får opphold i Norge, samtidig som den tydeliggjør det kollektive og solidariske ansvar kommunene har. Den nye modellen som ble foreslått, skulle være basert på et utvalg på to nivåer (St.melding

nr. 17, s. 78). Et nasjonalt utvalg med lik representasjon fra stats- og kommunesektoren skulle fastsette samlet bosettingsbehov for det kommende året, og fordele det antall flyktninger hvert enkelt fylke måtte bosette. Regjeringen foreslo videre at det ble opprettet et utvalg i hvert fylke, bestående av alle kommunene i fylket. Utvalgene skulle fordele det antall flyktninger fylket var tildelt fra det nasjonale utvalget på kommunene i fylket. Disse var foreslått ledet av fylkesmannen.

På bakgrunn av regjeringens forslag i Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001) ble det satt ned en arbeidsgruppe⁴ ledet av KRD som skulle utarbeide et mer detaljert forslag til en ny bosettingsordning. Gruppen kom med en del endringer til regjeringens opprinnelige forslag. Endringene gikk hovedsakelig på i større grad å tydeliggjøre kommunenes ansvar for bosettingsarbeidet. KS fikk ansvar for å stimulere til økt interkommunalt samarbeid og koordinere dette samarbeidet. Målet med dette var å sikre et tilstrekkelig antall kommuneplasser og å få de kommunene i de områdene flyktningene helst vil og bør bo av hensyn til familie, arbeid og så videre, til å bosette flere nyankomne, og samtidig redusere sekundærflyttingen. Arbeidsgruppen gikk inn for å tone fylkesmennenes rolle betraktelig ned ved at de ikke skulle trekkes direkte inn i bosettingsarbeidet. Videre gikk arbeidsgruppen imot regjeringens forslag om å etablere et nytt utvalg på fylkesnivå og foreslo heller at dette utvalgets tiltenkte funksjon ble ivaretatt av høstkongressene som avholdes i regi av KS⁵, og møter som KS ville arrangere for kommuner i områder der det er naturlig å se fordelingen av flyktningene som skal bosettes i sammenheng (Innst. S. nr. 197 (2000–2001)).

Kommunalkomiteen var delt i sin vurdering av henholdsvis regjeringens forslag til ny bosettingsmodell og arbeidsgruppens forslag. Et flertall av komiteens medlemmer var svært opptatt av å hindre sekundærflytting gjennom å vektlegge sterkere flyktningenes egne ønsker for bosetting og bosette der det er reelle muligheter for å få arbeid. Et flertall mente derfor at arbeidsgruppens nye strategi best var tilpasset de målsettinger og hensyn flertallet i komiteen anså som viktig i bosettingsarbeidet. Enkelte av komiteens medlemmer var imidlertid skeptiske til at det de omtalte som en interesseorganisasjon som KS, skulle spille en nærmest forvaltningsmessig rolle. Noen satte også spørsmålsteget ved forholdet mellom føringer som ville komme fra et nasjonalt bosettingsutvalg og den frivillighet hver enkelte kommune skulle ha med hensyn til bosetting. Enkelte hevdet at «en slik fylkesmessig kvote vil i enkelte fylker være som et diktat for et fåtall kommuner» (Innst. S. nr. 197 (2000–2001)). Det ble imidlertid ikke lagt opp til noen statlig

⁴ Gruppen hadde deltakere fra Aetat, Arbeidsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet og KS.

⁵ På høstkongressene til KS samles kommunenes politiske og administrative ledelse, og ble vurdert av arbeidsgruppen å være et egnet forum for å vurdere bosettingen i fylket under ett.

inngripen i tilfeller der kommunene, eller det nasjonale bosettingsutvalget, ikke ble enige om en fordeling slik tilfellet er i Danmark.

Ny bosettingsmodell innført i 2002

I 2001 ble ny bosettingsmodell innført, og den ble virksom for bosettingsåret 2002.⁶ Innføring av ny modell var først og fremst en administrativ reform. Ut over en noe sterkere vektlegging av behovet for å koble flyktninger til kommuner de ville bli værende i over tid, innebar ikke innføring av ny bosettingsmodell formell endring i de grunnleggende bosettingsstrategiene. Noe forenklet kan den vedtat-

Tabell 2.2 Tre nivåer med hver sine ansvarsoppgaver i bosettingsmodellen Kilde: Bosettingsveilederen*

Ansvarsoppgaver	
Nasjonalt nivå	Stortinget bestemmer de overordnede rammene for bosetting i St.prp. nr 1. På bakgrunn av prognoser utarbeidet av UDI fastsetter Nasjonalt bosettingsutvalg bosettingsbehovet (måltall)** for det kommende året. Nasjonalt bosettingsutvalg består av representanter fra stats- og kommunesektoren, og er ledet av IMDi. Nasjonalt utvalg fordeler måltallet fylkesvis ut fra fylkenes folketall, flyktningers bosettingsønsker på aggregert nivå, og erfaring med bosetting av flyktninger i de ulike fylkene.
Regionalt nivå	IMDis lokale enheter*** bestemmer i samarbeid med KS hvilke kommuner som anmodes om å bosette flyktninger innenfor hvert fylke. Hvilke kommuner som anmodes og hvor mange flyktninger en kommune anmodes om, blir vurdert ut fra folketall, statistikk over flyktningenens ønsker om bosettingskommune, arbeidsmarkedet, IMDis regionale strategi for bosetting og kommunenes erfaring med bosetting.
Lokalt nivå	Kommunene, mottakene og IMDis lokale enheter utgjør det lokale nivået i bosettingsmodellen. Det er kommunestyret i den enkelte kommune som vedtar om kommunen skal bosette flyktninger. Selv om IMDi henstiller kommunene om å være fleksible med hensyn til hvem de kan bosette, fattes det i enkelte kommuner vedtak med begrensninger. Mottakene må samarbeide med IMDis lokale enheter og bosettingskommunene innen egen region i sitt praktiske bosettingsarbeid. IMDi kan instruere mottakene, blant annet i form av retningslinjer for hvilke kommuner mottaket kan bosette i og hvilke beboere mottaket skal bosette.

* Tabellens innhold er noe oppdatert med hensyn til endringer som har inntruffet etter at Bosettingsveilederen ble laget.

** Måltallet som fastsettes for bosetting per år, inkluderer både overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått oppholdstillatelse i Norge.

*** IMDis lokale enheter er organisert på tilsvarende måte som det som tidligere var UDIs regionkontorer.

⁶ Avtalen ble underskrevet av stat og kommune først i 2004.

te bosettingsmodellen deles inn i tre administrative nivåer, nasjonalt, regionalt og lokalt. Hovedtrekkene og nivåene i den nye modellen er presentert i tabell 2.2.

Økonomiske rammebetingelser

Bosettings- og integreringsarbeidet i en kommune finner sted innenfor statlig fastsatte økonomiske rammebetingelser. De statlige finansieringsordningene omfatter integreringstilskuddet, tilskudd til opplæring i norsk med samfunnskunnskap for minoritetsspråklige voksne og Husbankens ordninger for bostøtte og boligtilskudd. Disse rammebetingelsene endres jevnlig, og endringer i disse vil kunne påvirke kommunenes bosettingsevne og vilje. Mulige effekter av endrede rammebetingelser vil bli drøftet nærmere i kapittel 4.

Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse i kommunene i bosettingsåret og de fire påfølgende år. Satsene for integreringstilskuddet fastlegges på bakgrunn av Beregningsutvalgets årlige kartlegging av kommunenes utgifter i forbindelse med bosetting og integrering av flyktninger. Tabell 2.3 gir en oversikt over utviklingen i størrelsen på integreringstilskuddet fra år 2000 til 2006.

Tabell 2.3 Utvikling i størrelsen på integreringstilskuddet 2000–2006. Kilde: Beregningsutvalget

År	Integrerings-tilskudd	Ekstratilskudd for funksjons-hemmede og personer over 60 år	Ekstra ved spesielle utgifter i forbindelse med funksjons-hemming	Ved behov for omfattende og utgifts-krevende behandling	Tilskudd for enslige mindre-årige
2000	300 000	100 000	150 000	500 000	
2001	365 000	105 000	150 000	500 000	Ja
2002	376 000	120 000	150 000	500 000	Ja
2003	376 000	120 000	150 000	500 000	Ja
2004	393 000	120 000	150 000	500 000	Ja
2005	432 000	120 000	150 000	500 000	Ja
2006	450 000	120 000	140 000*	700 000	Ja

* Det innføres to separate tilskudd til erstatning for tidligere modell med tre tilskudd som bygger på hverandre. Dette innebærer at utbetaling av det høyeste tilskuddet ikke lenger forutsetter at det minste tilskuddet er utbetalt. Kommunen vil dermed motta det høyeste tilskuddet tidligere. Satsen for engangstilskuddet er på 140 000, mens satsen for det høyeste tilskuddet økes til inntil 700 000 per år i inntil 5 år. Endringer i ordningen medfører at tilskuddet også kan bli gitt ved bosetting av flyktninger med særlig alvorlige atferdsproblemer som er dokumentert.

Tilskudd til opplæring i norsk med samfunnskunnskap for minoritetsspråklige voksne

Fra årsskiftet 1991–92 og frem til 1.09.2005 har tilskuddssystemet for voksenopplæringen for minoritetsspråklige bestått i et grunntilskudd per undervisningstime i tillegg til et tilskudd per deltaker per time. Summene som har blitt gitt i tilskudd fra 2000 til 2005, er gjengitt i tabell 2.4. Fra 1.9.05 ble det innført en ny ordning med et per capita-tilskudd. Ordningen gjelder for dem som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og som har fått oppholds- og arbeidstillatelse etter 1. september 2005. Dette betyr at kommunene skal motta tilskudd etter en enhetlig satsstruktur per person. Lav sats utgjør til sammen 34 020 kroner (for personer med vestlig landbakgrunn) og høy sats er på 90 730 kroner (for personer med ikke-vestlig landbakgrunn). Tilskuddet vil bli fordelt over fem år, 80 prosent de første tre årene. Et *resultattilskudd* på 10 000 kroner vil utbetales til kommunen per kandidat som har bestått Norskprøve 2 eller 3. Kommuner med høye driftsutgifter per deltaker på grunn av få deltakere i programmet og store avvik mellom utgifter og inntekter kan søke om skjønnsmessige tilskudd for 2006. Dette tilskuddet deles ut etter en skjønnsmessig vurdering. Fylkesmannen må vurdere kommunenes totale utgifter til opplæring, totalt statstilskudd, kommunenes generelle økonomi etc. For dem som ikke omfattes av den nye ordningen, altså personer som enten ikke omfattes av rett og plikt til norskopplæring, og/eller ikke har fått oppholds- og arbeidstillatelse etter 1. september 2005, vil det være en *overgangsordning*. Overgangsordningen er en videreføring av tilskuddsordningen som gjaldt før 1. september 05.

Tabell 2.4 Utviklingen i størrelsen på tilskudd til voksenopplæring 2000–2006 Kilde: Beregningsutvalget

Årstall	Tilskudd per undervisningstime	Tilskudd per elev per time
2000	1.1.2000: 346 1.8.2000: 380	18
2001	380	18
2002	404	19
2003	412	20
2004	413	22
2005	423	25
2006	Ny per capita-ordning	

Husbandens ordning for bostøtte og boligtilskudd

Bostøtte er en statlig økonomisk støtteordning som administreres av Husbanden og kommunene. I de fleste kommunene er det boligkontoret eller sosialkontoret som fungerer som bostøttekontor. Formålet med ordningen er å hjelpe husstander med lave inntekter og høye bostøtter til å etablere seg og bli boende i en god bolig. Bostøtten er behovsprøvd, men endringer i regelverket har gjort at flere bosatte flyktninger får utbetalt støtte nå enn tidligere. Fra 1. september 2004 ble bostøtteordningen utvidet for å gi alle mottagere av introduksjonsstøtte rett til bostøtte (Ot.prp. nr. 30, kap. 2.4.2), samtidig som alle deltakere i introduksjonsprogrammene skulle få hjelp til å søke om støtte. Samtidig ble også kravet om at privat utleide boliger måtte være finansiert av husbandklån for at leietakerne skulle få rett til bostøtte, fjernet for personer som har fått formidlet bolig gjennom sosialkontorene. I tillegg ble utgiftstaket økt med 10 000 kroner for beboere i storbyene Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Tromsø, Drammen, Fredrikstad og Kristiansand fra 1. januar 2006.

Den andre tilskuddsordningen som har betydning for kommunenes bosettingsarbeid, er Husbandens boligtilskudd til kommunene. Mens bostøtten utbetales til enkeltpersoner som hjelp til å dekke bostøtter, er Husbandens boligtilskudd (sammen med lån i Husbanden) et tilskudd som kan gis blant annet til kommuner for bygging/etablering av egne utleieboliger og videretildeling til enkeltpersoner. Kommuner som har problemer med å skaffe egnede boliger, kan derfor bruke boligtilskuddet til å utvide boligmassen. Et siktemål da den nye bosettingsmodellen ble innført, var at man i større grad skulle benytte boligtilskudd til kjøp og bygging av boliger som så kunne brukes til å bosette flyktninger. Tilskuddsutmålingen ble økt, slik at tilskuddet kunne dekke helt opp til 50–60 prosent av finansieringsbehovet. Denne ordningen hadde til da vært lite kjent i kommunene og lite brukt. Det kunne vært finansiert langt flere boliger til flyktninger med boligtilskudd. (Tilskuddsordningen kan benyttes til bosetting av flere grupper, men bosetting av flyktninger hadde høy prioritet.) Etter at Husbanden i samarbeid med KS intensiverte informasjonen, økte søknadsinngangen fra kommunene til finansiering av boliger for flyktninger betydelig fra 2001. I 2002 ble hele tilskuddspotenten brukt opp innen utgangen av mars. Behovet var større enn ventet, og det ble gitt en tilleggsbevilgning øremerket flyktninger i mai. Men også denne ble raskt brukt opp, og dette førte til en protestaksjon i noen av kommunene som ikke fikk støtte. De etterfølgende årene ble satsene gradvis redusert og tilskuddet ligger nå på om lag 20 prosent av finansieringen. Reduksjonen skyldtes vesentlig en generell vridning av støtten fra prosjektstøtte til individuell støtte (bostøtte). Dette har igjen ført til en reduksjon i etterspørselen etter boligtilskudd i 2004 og 2005. Dette er et viktig bakteppe for flyktningkonsulentenes og rådmennenes vurdering av denne ordningen, som vi presenterer i kapittel 4.

Oppsummering

- I løpet av 1990-tallet har de ledende bosettingsstrategiene i Norge vært rask bosetting, direkte bosetting for blant annet overføringsflyktninger, muligheter for å bygge nasjonale/etniske grupper, bosetting nær familie og venner, bosetting i kommuner med mulighet for arbeid og/eller utdanning, la flyktingene selv få en viss innflytelse over hvilken kommune de vil bli bosatt i, ta hensyn til spesielle behov, bosette i kommuner med en viss erfaring i å bosette flyktinger og etter 1994 at alle kommuner i Norge er potensielle bosettingskommuner.
- Målene med disse strategiene kan oppsummeres som følger: 1) den enkelte flykting skulle bli selvhjulpen så snart som mulig, 2) tilbakevendingsperspektivet skulle ivaretas der det var et aktuelt alternativ og 3) sekundærflyttingen skulle begrenses.
- Til tross for bruk av målrettede bosettingsstrategier i løpet av 90-tallet var det ved inngangen til år 2000 store utfordringer knyttet til bosetting av flyktinger i norske kommuner. Kommunene bosatte ikke nok flyktinger til å dekke bosettingsbehovet, det var lang ventetid i asylmottak og svært mange flyktinger flyttet relativt raskt fra den første kommunen de ble bosatt i.
- I 2001 ble en ny bosettingsmodell iverksatt, og den ble virksom fra 2002. Det overordnede målet med den nye modellen var å gjøre bosettingen raskere, bedre og mer stabil. Først og fremst var den nye modellen en videreføring av den norske forhandlingsmodellen hvor kommunene langt på vei selv kunne velge om de ønsket å bosette flyktinger, og hvor mange de eventuelt ønsket å bosette.
- Ut over en noe sterkere vektlegging av strategier for å redusere sekundærflyttingen (for eksempel bedre kobling av «riktig» flykting og «riktig» kommune, mer hensyn til flyktingenes egne ønsker og behov, bosetting til arbeid/utdanning, bosetting nær familie/venner) innebar ikke ny modell noen store endringer med hensyn til hvilke bosettingsstrategier som lå til grunn for bosettingen. Først og fremst var det en administrativ reform. Det ble nedsatt et nasjonalt bosettingsutvalg bestående av statlige og kommunale representanter som skulle lage mer treffsikre prognoser for bosettingsbehovet det kommende året. Dette skulle gjøre bosettingen mer planlagt og forutsigbar for kommunene.

- Bosettingen finner sted innenfor bestemte økonomiske rammebetingelser. De statlige finansieringsordningene omfatter integreringstilskuddet, tilskudd til opplæring i norsk med samfunnskunnskap for minoritetsspråklige voksne og Husbankens ordninger for bostøtte og boligtilskudd. Ordningene har alle gjennomgått endringer de siste årene. Hvordan disse endringene i de økonomiske rammetilskuddene kan virke inn på bosettingsviljen og evnen, vil bli behandlet senere i rapporten.

3 Går bosettingen raskere?

Av hensyn til mottaksapparatet, flyktningene selv og den videre integreringsprosessen i kommunene har det lenge vært en målsetting for arbeidet med bosetting av flyktninger at ingen skal vente på bosetting i en kommune lenger enn seks måneder etter at vedtak om opphold er fattet. Som nevnt innledningsvis var det i perioden før 2002 et alt for lavt tempo i bosettingsarbeidet til at myndighetene klarte å nå dette målet. Dette var en viktig bakgrunn for innføringen av ny bosettingsmodell. I dette kapitlet skal vi ta for oss hvorvidt bosettingen av flyktninger i kommunene går raskere etter innføringen av den nye bosettingsmodellen. Bosetting av flyktninger er basert på kommunal frivillighet, og det som avgjør tempoet i bosettingen er derfor om hver enkelt kommune bosetter så mange flyktninger som det er behov for. Behovet bestemmes igjen etter hvor mange som får oppholdstillatelse. Vi vil derfor se på utviklingen i årene etter innføringen av ny bosettingsmodell i sammenhengen mellom det totale bosettingsbehovet, IMDis anmodninger til kommunene om bosetting, kommunenes egne vedtak om hvor mange flyktninger de vil bosette, og til slutt hvor mange flyktninger som faktisk blir bosatt i en kommune. Deretter vil vi se på hvorvidt den gjennomsnittlige ventetiden i mottak og antallet personer som må vente lenger enn seks måneder, har gått ned etter innføringen av den nye modellen. Ved å sammenligne avvik mellom anmodninger og faktisk bosetting på den ene siden og ventetiden i mottak på den andre i ulike regioner og fylker kan vi dessuten få et inntrykk av hvor i landet utfordringene er størst. Til slutt vil vi se på hvilke flyktninggrupper som det er særlig vanskelig å bosette og som derfor må vente lenge i mottak. Norske kommuner bosetter både flyktninger som har søkt asyl i Norge og har sittet på asylmottak, og overføringsflyktninger som bosettes direkte i kommunene. Her vil vi først og fremst se på utfordringene knyttet til bosetting av den førstnevnte gruppen.

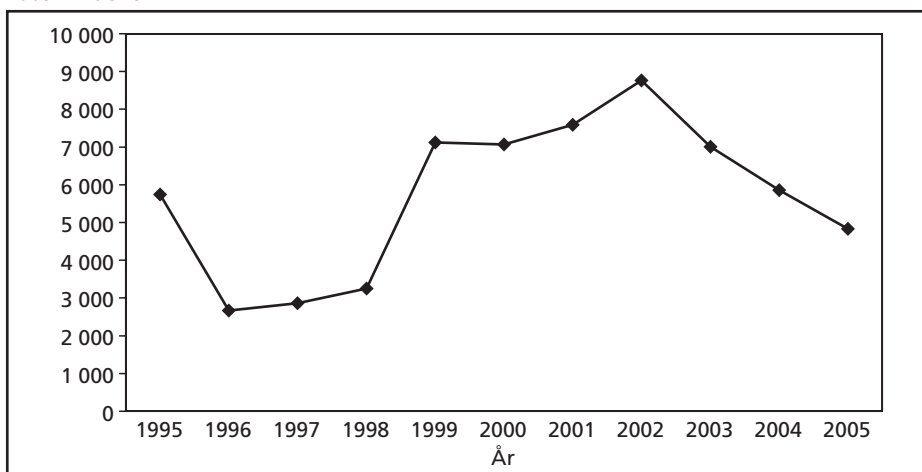
Bakgrunn: Variasjoner i bosettingsbehovet

Situasjonen i internasjonale kriser og konflikter, flyktningstrømmene i verden, samt regelverk og praksis i norsk asylpolitikk, er med å bestemme tilstrømningen av flyktninger til Norge. Variasjoner i tilstrømningen av flyktninger til Norge – og variasjoner i antallet som får innvilget opphold – bestemmer det faktiske bosettingsbehovet i kommunene. Myndighetenes utfordringer med å skaffe nok bosettingsplasser vil dermed i stor grad variere i takt med endringer i bosettingsbehov.

Figur 3.1 viser at bosettingsbehovet har variert kraftig den siste tiårsperioden. Før innføringen av ny bosettingsmodell var det en betydelig økning i antall vedtak om oppholdstillatelse – fra 3250 i 1998 til 8756 i 2002. Den markerte veksten i bosettingsbehov fra 1998 synliggjorde utfordringene med å skaffe til veie nok bosettingsplasser innenfor det eksisterende bosettingsregimet og var dermed en medvirkende faktor til innføring av ny modell i 2002.

I løpet av de tre første årene etter innføringen av ny bosettingsmodell i 2002 sank antallet personer som fikk oppholdstillatelse betraktelig sammenlignet med foregående år. Etableringen av en ny modell som blant annet skulle øke tilgangen til bosettingsplasser i kommunene, sammenfaller dermed i tid med en markert nedgang i bosettingsbehovet. Dette sammenfallet er viktig å ha med i vurderingene omkring de endringene som har skjedd etter innføringen av den nye modellen.

Figur 3.1 Antall flyktninger og familieinnvandrere som har fått oppholdstillatelse fra 1995 til 2005. Kilde: UDI

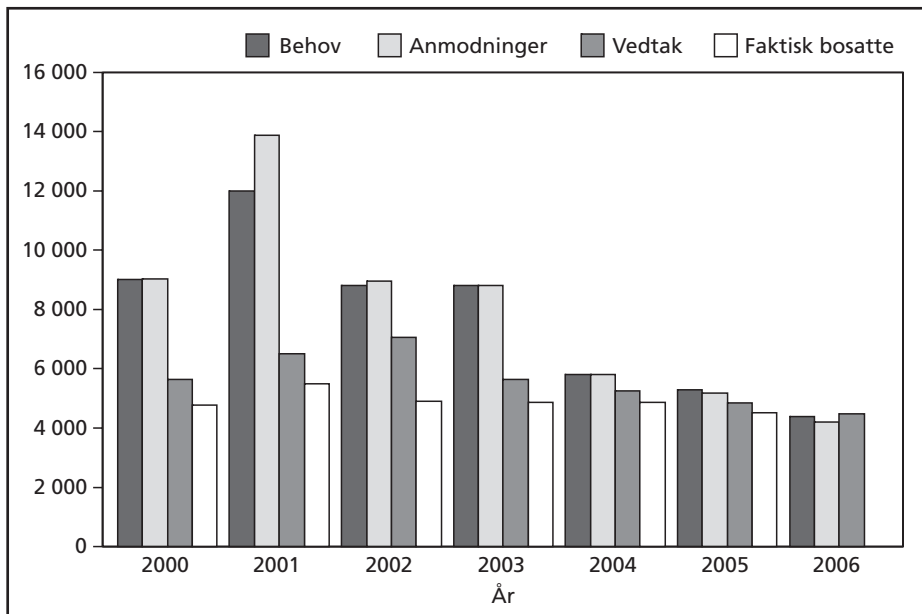


Bosettingstakten i kommunene

Hvert år beregner Nasjonalt bosettingsutvalg bosettingsbehovet på landsbasis og fordeler hvor mange flyktninger som skal bosettes i hvert fylke etter gitte kriterier. Med dette som utgangspunkt sender IMDi (tidligere UDI) regionkontorer ut anmodninger til den enkelte kommune om hvor mange flyktninger det er behov for å bosette kommende år. Tidligere var det vanlig med såkalt «overanmodning» – UDI tok utgangspunkt i at ikke alle kommuner ville etterkomme anmodningene og ba derfor om flere plasser enn det var behov for. I forbindelse med innføringen av ny bosettingsmodell i 2002 stoppet praksisen med overanmodning. Etter en periode der man har anmodet i tråd med det forventede behovet, har man nå nok en gang åpnet opp for å overanmode i enkelte tilfeller. Rådmannen i hver enkelt kommune leverer på bakgrunn av blant annet anmodningen fra UDI/IMDi en innstilling til kommunestyret om hvor mange flyktninger som skal bosettes. Deretter vedtar kommunestyrene hvor mange flyktninger de ønsker å bosette. Kommunestyrenes vedtak om antall bosettinger er ikke bindende, og kommunen er ikke forpliktet til faktisk å bosette i tråd med vedtakene. Utfordringen ved å møte bosettingsbehovet er derfor knyttet til både hvorvidt kommunenes vedtak om bosetting er i tråd med behovet, og om kommunenes faktiske bosetting er i tråd med vedtakene.

Figur 3.2 (på neste side) viser at det har blitt langt større samsvar mellom behov og anmodninger, og mellom vedtak og faktisk bosetting. I 2001 vedtok kommunene å bosette 5494 færre personer enn det antatte behovet og 7356 personer færre enn det de ble anmodet om. Når året var omme, hadde de bosatt 1014 personer færre enn de hadde vedtatt. I 2005 hadde differansen mellom vedtak og behov sunket til 428, differansen mellom vedtak og anmodning til 329, og differansen mellom vedtak og faktisk bosetting var på 334. På tross av betydelig forbedring er bosettingstempoet fortsatt ikke helt i tråd med det beregnede behovet. På landsbasis er det ikke samsvar verken mellom UDIs anmodninger om bosetting og kommunenes vedtak eller mellom vedtak og faktisk bosetting. Det ble fortsatt vedtatt å bosette færre flyktninger i kommunene enn det kommunene ble anmodet om fra UDI, og det ble bosatt færre flyktninger i kommunene enn det kommunene selv vedtok. Det er også verdt å merke seg at antallet flyktninger som bosettes i kommunene når vi ser bort fra familieinnvandrere, har holdt seg relativt stabilt, men sunket jevnt fra omkring 5500 i 2001 til 4500 i 2005. Det er likevel først og fremst prognosene og anmodningstallene som har gått ned. Årsaken til at prognosene har gått ned, henger sammen med at man har blitt mer konsekvente med å ikke inkludere familieinnvandrere i disse tallene, man har sluttet med praksisen med å overanmode kommunene, samt at man har fått mer treffsikre prognoser. Dette har gjort at det nå er langt større samsvar mellom behov og anmodninger

Figur 3.2 NBUs reviderte prognoser for bosettingsbehov, UDI/IMDis anmodninger om bosetting til kommunene, kommunenes vedtak om bosetting og hvor mange som faktisk ble bosatt i kommunene hvert år etter innføring av ny bosettingsmodell 2002-2006. Kilde: NBU, UDI, IMDi*. Antall.



* Tallet over vedtak i 2006 er basert på NBUs forventninger, og antall faktiske bosatte finnes av opplagte grunner ikke per juni 2006.

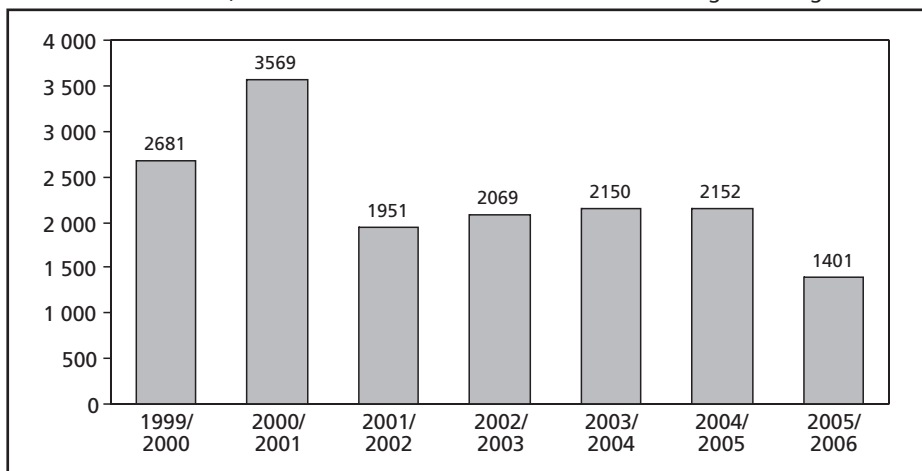
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Behov	9000	12 000	8800	8800	5800	5280	4385
Anmodninger	9027	13 862	8959	8800	5800	5181	4200
Vedtak	5644	6506	7056	5639	5258	4852	4473
Faktisk bosatte	4762	5492	4902	4857	4867	4518	

på den ene siden, og vedtak og faktisk bosetting på den andre. Som vi skal se i neste avsnitt, har svingninger i antallet familieinnvandrere som får opphold, hatt stor betydning for bosettingstempoet.

En annen måte å se hvorvidt bosettingstakten er i tråd med det faktiske behovet, er å se på utviklingen i antall bosettingsklare som sitter i mottak. Figur 3.3 viser antallet som har fått innvilget oppholdstillatelse, men som ennå ikke har blitt bosatt ved årsskiftet hvert år i perioden 1999/2000 til 2005/2006.

Ved årsskiftet 2000/2001 var det en topp med 3569 bosettingsklare som satt i mottak. Dette skyldtes blant annet at et stort antall personer med midlertidig oppholdstillatelse satt i mottak i denne perioden. Videre ser vi at antallet boset-

Figur 3.3 Antall bosettingsklare (personer som har fått innvilget oppholdstillatelse) som sitter i mottak ved årsskiftet, 2002/2003 til 2005/2006. Kilde: UDI: Mottaks- og bosettingsstatistikk



tingsklare fra og med 2001/2002 har ligget jevnt rundt 2000 personer med en viss økning fra 01/02 til 04/05, men ved siste årsskifte var tallet redusert til 1400. Det betyr at det i løpet av 2005 ble bosatt flere enn det var som fikk nye oppholdstillatelser. Ved utgangen av august 2006 var det bare litt over 1000 bosettingsklare i mottakene. Dersom denne trenden fortsetter, kan det tyde på at køen er i ferd med å løse seg opp heller enn å tettes igjen. I hvilken grad dette skyldes endringer i bosettingsmodellen eller redusert bosettingsbehov, er det vanskelig å si noe om.

Inntrykket av et stabilt og relativt høyt tempo i bosettingen bekreftes til dels i de kvalitative intervjuene. Et medlem i NBU uttalte at:

«Vi har nå et relativt stabilt og høyt nivå på bosettingen i kommunene. Selv om vi fortsatt ikke når målsettingene så var det mye mer motstand før enn det er nå. Disse diskusjonene om hvorvidt en kommune skal bosette flyktninger eller ikke har vi ikke hatt på flere år og det er bra. Det er en økende forståelse for at dette er en del av kommunenes regulære oppgaver.»

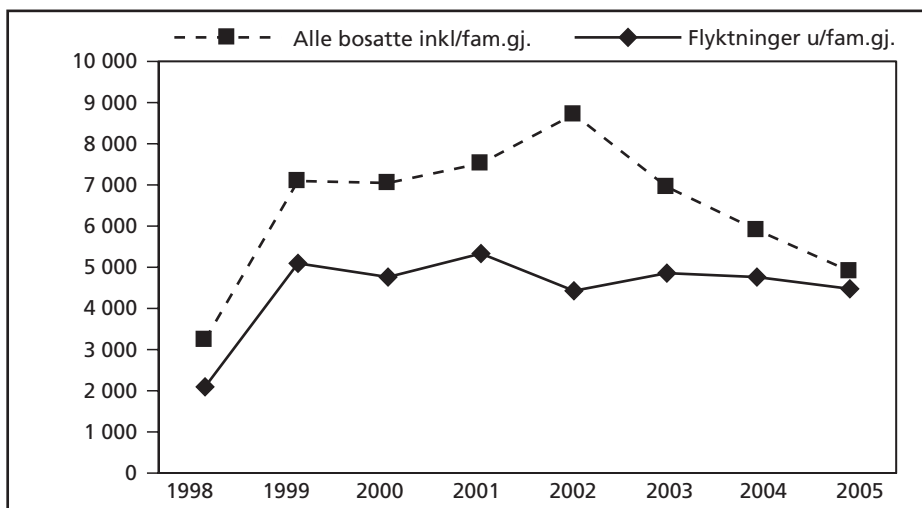
Det bosettes færre flyktninger i kommunene nå enn det gjorde for fem år siden. Men bosettingen er likevel mer i tråd med behovene enn den var da den nye modellen ble innført.

Familieinnvandrere

De fleste familieinnvandrere er ikke omfattet av bosettingsmodellen ettersom de bosetter seg hos den person som det søkes familiegjenforening med. Likevel har de stor betydning for hvorvidt målene i bosettingsarbeidet nås. Det var nettopp en kraftig økning i familiegjenforeninger fra 2001 til 2002, slik figur 3.4 viser, som bidro til økningen i antallet personer som fikk oppholdstillatelse i denne perioden, og som dermed bidro til økt press på kommunenes bosettingskapasitet. Da Trygve Nordby i 2001 ble ansatt som direktør i UDI, var en av målsettingene til den nye ledelsen å redusere behandlingstiden blant annet for familiegjenforeningssaker, som hadde hopet seg opp på slutten av 90-tallet. Kombinert med en økning i søknadsmengden førte det økede tempoet i søknadsbehandling til rekordmange familiegjenforeninger i 2002. Når det er mange familiegjenforeninger, 'spiser' dette av kapasiteten i kommunenes bosettingsarbeid. Dette var en sentral årsak til at mange kommuner i de første årene etter innføringen av ny bosettingsmodell ikke klarte å realisere sine bosettingsvedtak. I reglene for familiegjenforening er det egentlig et krav om at man skal ha en egnet bolig for familiegjenforening, slik at dette ikke blir belastet kommunen. Dette kravet har imidlertid ikke blitt fulgt opp av UDI, noe som gjør at kommunene ofte må ta oppgaven med å skaffe boliger til gjenforente familier som ikke selv har en egnet bolig.

Når tidligere UDI og nå IMDi anmoder kommunene om å bosette et bestemt antall flyktninger, gjelder dette overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått innvilget politisk asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Anmodningene

Figur 3.4 Det totale antallet som ble bosatt i kommunene med og uten familieinnvandrere, 1998-2005.



omfatter ikke personer som har fått oppholdstillatelse etter familiegjennforening med en flyktning i Norge. For IMDi er dette det mest praktiske, ettersom familieinnvandrere nødvendigvis må bosettes der deres familiemedlemmer bor, og IMDi kan ikke forutsi hvilke flyktninger som til enhver tid vil søke om familiegjennforening. Kommunene er på sin side forpliktet til å tilby introduksjonsprogram og andre integreringstilbud til familieinnvandrere og mottar også integreringstilskudd for disse.⁷ For dem er det derfor mest nærliggende å inkludere familieinnvandrere i sine bosettingsvedtak og generelle planer for bosettings- og integreringsarbeidet.

Familieinnvandrerne kan deles inn i to grupper: Den ene gruppen er *personer som blir familiegjennforent i mottak*, før den herboende søker har blitt bosatt. Kommunene har alltid regnet disse inn i sine bosettingsvedtak, men de har ikke blitt inkludert i UDI/IMDis anmodninger. Det har nå blitt enighet i NBU om at familieinnvandrere i mottak skal inkluderes i vedtakene ettersom de blir fordelt fra mottakene på samme måte som andre flyktninger, men det er uklart hvordan dette har blitt praktisert så langt. Personer som gjennføres i mottak, har ikke hatt veldig stor betydning for bosettingstempoet ettersom de utgjør et svært lite antall. De aller fleste familiegjennføres imidlertid i kommunen etter at den herboende flyktningen har blitt bosatt. Denne andre gruppen – *personer som blir familiegjennforent i kommunen* med allerede bosatt familiemedlem – er derfor mye større enn den første gruppen. På den ene siden har personer som familiegjennføres i kommunen stor betydning for bosettingsarbeidet fordi kommunene må bruke ressurser og kapasitet på å bosette og integrere dem. Dersom det er mange familiegjennforeninger, blir det tilsvarende mindre kapasitet til å bosette andre flyktninger. Det er imidlertid ulik praksis med hensyn til hvorvidt de inkluderes i kommunenes bosettingsvedtak. IMDi og tidligere UDI har hvert år uttrykt at familieinnvandrere ikke skal inkluderes i avtalene. Likevel er det mange kommuner som gjør nettopp dette. Ulik praksis angående hvorvidt familieinnvandrere inkluderes i bosettingsvedtak og avtaler fører til at IMDi og til dels kommunene selv ikke vet hvor mange plasser man reelt har til disposisjon for bosetting. Mange kommuner vil derfor ikke kjenne seg igjen i beskrivelsen om at de bosetter færre enn sine egne vedtak. Når vi ser på tallene over antall bosatte i kommunene og inkluderer familieinnvandrere, er disse tallene mer i tråd med kommunenes egne vedtak. Det bidrar antakelig også til forvirringen at UDIs egen statistikk over bosetting i kommunene gjerne inkluderer familieinnvandrere. Dette gjør at det tilsynelatende ikke er så store avvik mellom anmodninger, vedtak og bosettinger

⁷ Fra 7. januar 2005 ble det ikke lenger utbetalt integreringstilskudd til familieinnvandrere med personer som hadde fått opphold på humanitært grunnlag, og disse mistet også retten til å delta i introduksjonsprogram. Dette ble imidlertid forandret fra og med 1. januar 2006 da denne gruppen igjen fikk rett til å delta i introduksjonsprogram og igjen utløste integreringstilskudd for kommunene.

når man ser på tallene som offentliggjøres av UDI. Dette problemet er dessuten størst i pressområdene, ettersom det på grunn av tilflytting er her det er størst andel familiegjenforeninger. Tidligere var overanmodninger vanlig. Dette ga kommunene en viss fleksibilitet dersom de ikke kunne følge opp sine vedtak på grunn av uventede familiegjenforeninger, ved at vedtakene kunne hentes inn fra andre kommuner. Etter at praksisen med overanmodning i hovedsak ble avskaffet i forbindelse med ny bosettingsmodell, er denne fleksibiliteten kraftig redusert.

Ventetid i mottak

Et mål på tempo i bosettingsarbeidet er hvor lenge flyktninger må vente fra de får oppholdstillatelse til de blir bosatt i en kommune. I St.meld. nr. 17 (2000–2001) – *Asyl- og flyktningspolitikken i Norge* står det at:

- Flyktninger som bor i mottak, skal være bosatte i en kommune innen seks måneder etter at de har fått oppholdstillatelse
- Enslige mindreårige asylsøkere skal være bosatte innen tre måneder etter at de har fått oppholdstillatelse
- Overføringsflyktninger skal være bosatte innen seks måneder etter at de har fått innreisestillatelse

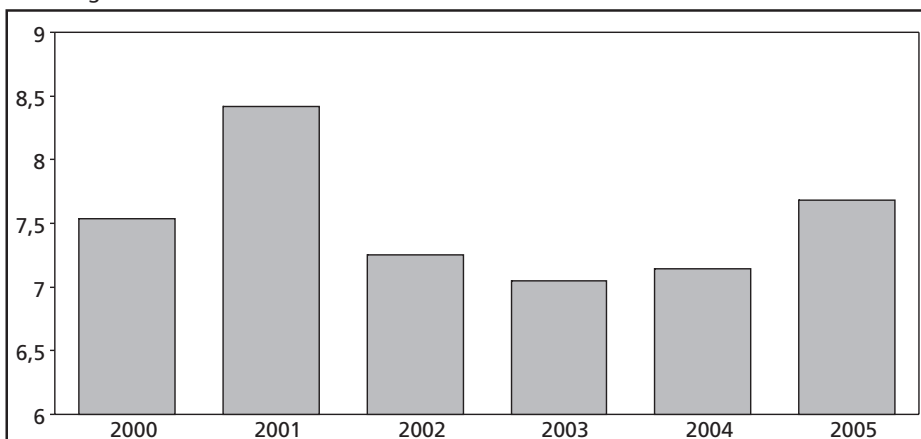
Utfordringene knyttet til bosetting av enslige mindreårige og overføringsflyktninger er noe annerledes enn for den førstnevnte gruppen. For enkelhets skyld vil vi derfor her konsentrere oss om bosetting av ordinære flyktninger som bor i mottak, som er den klart største gruppen. Når man snakker om viktigheten av å få til en rask bosetting av hensyn til flyktningene og deres videre integreringsprosess, er det dessuten viktig å huske på at de fleste allerede har ventet lenge fra de søkte asyl til de fikk oppholdstillatelse. For siste år var ventetiden fra saksopprettelse til positivt vedtak cirka 15 måneder.

Figur 3.5 viser den gjennomsnittlige ventetiden i mottak fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Tallene viser at det etter en topp på 8,42 måneder i 2001 var en betydelig nedgang i ventetiden i den første tiden etter innføringen av ny bosettingsmodell. Men fra 2003 har ventetiden økt, og i 2005 var den gjennomsnittlige ventetiden lenger enn den var i 2000. I denne perioden gikk den gjennomsnittlige ventetiden opp fra 7,05 måneder i 2003 til 7,68 måneder i 2005.

Dette er ikke så veldig mye mer enn seks måneder, men målsettingen er at *ingen* skal vente mer enn seks måneder. Den gjennomsnittlige ventetiden måtte vært

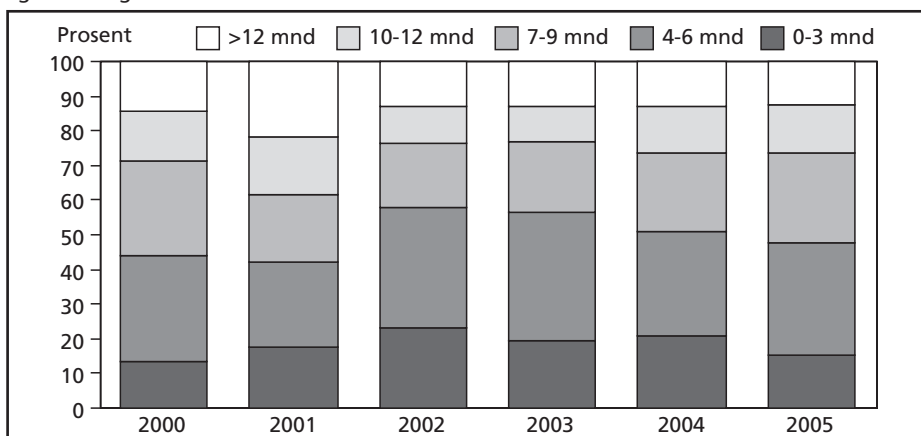
betraktelig lavere dersom denne målsettingen skulle vært nådd. Figur 3.6 viser alle bosatte flyktninger i årene 2000 til 2005 etter hvor lang ventetid de hadde fra

Figur 3.5 Gjennomsnittlig antall måneders ventetid i mottak fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i kommune, for flyktninger bosatt i perioden 2000-2005. Kilde: UDI: Mottaks- og bosettingsstatistikk*



* Disse tallene, og særlig de fra før 2003, er heftet med en viss usikkerhet. På grunn av mange feilregistreringer er mange av flyktningene oppført med ukjent ventetid.

Figur 3.6 Alle bosatte flyktninger 2000 til 2005 fordelt etter hvor lenge de måtte vente i mottak fra de fikk oppholdstillatelse til de ble bosatt i en kommune. Prosent. Kilde: UDI: Mottaks- og bosettingsstatistikk



Andel av flyktninger som ble bosatt i perioden 2002-2005 som ventet 7 måneder eller mer fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Prosent. Kilde: UDI: Mottaks- og bosettingsstatistikk

2000	2001	2002	2003	2004	2005
56,1 %	57,9 %	42,0 %	43,7 %	49,3 %	52,2 %

vedtak til bosetting, mens tabellen viser hvor stor andel som hadde ventet mer enn seks måneder.

Figur 3.6 og tabellen under figuren viser at andelen som må vente lenger enn seks måneder de siste årene, først gikk ned fra 58 prosent i 2001 til 42 prosent i 2002. Deretter har andelen igjen steget til 52 prosent i 2005. Av figuren ser vi at det særlig er andelen som venter sju til ni måneder og til dels andelen som venter ti til tolv måneder som har økt de siste par årene, mens andelen som venter mer enn tolv måneder, har ligget konstant etter 2001.

Tallene viser med all tydelighet at selv om bosettingstakten alt i alt nå står mer i forhold til bosettingsbehovet, og antallet bosettingsklare i mottak har gått ned de siste årene, så er man langt unna å nå målet om en rask bosetting definert som at ingen skal vente lenger enn seks måneder fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Etter en klar positiv utvikling i perioden rett etter innføringen av ny bosettingsmodell har trenden snudd, og ventetiden er nå økende. Over halvparten av flyktningene som ble bosatt i 2005, hadde ventet sju måneder eller mer i mottak, og andelen er økende.

De kvalitative intervjuene med representanter for asylmottak, kommuner, IMDi og NBU antyder at problemet med treg bosetting ikke bare er knyttet til innhenting av nok vedtaks plasser i kommunene, men også til tregheter i forhandlinger om hvem som skal bosettes hvor. En rådgiver i et av IMDis regionkontorer sa det slik:

«De fleste kommunene er positive til å bosette flyktninger, men vi (IMDi og kommunene sic.) har veldig forskjellige interesser. Kommunene kan plukke hvem de vil ha, og det fører til at en del grupper blir sittende veldig lenge i mottak. Dersom kommunene har en oppfatning om at en flyktning vil føre til mer utgifter enn maks tilskudd, så er det ingen som vil ha dem. Vi må jo bosette alle, men det er en utfordring å formidle dette til kommunene ...»

Denne erfaringen blir bekreftet ved asylmottakene. Et typisk utsagn var:

«Hvis det kommer frem at en flyktning har spesielle behov, så er det veldig mange kommuner som sier nei, selv om de allerede har forpliktet seg til å bosette vedkommende.»

Det er heller ikke bare kommunene som kan være «kresne» og dermed bidra til lang ventetid for bosetting. Ved asylmottakene kunne de også fortelle at en del av dem som satt lenge og ventet på bosetting, var flyktninger som hadde veldig bestemte ønsker om hvor de ville bosettes.

«Nesten alle vil bosettes i Oslo-området, men de fleste endrer ønsker etter hvert i mer realistisk retning. Noen av dem som blir sittende lenge, er folk som

absolutt vil til Oslo, og stiller seg helt på bakbeina med tanke på å bosettes andre steder. Da er det vår utfordring å forklare dem at det vil ta veldig, veldig lang tid.»

I neste avsnitt vil vi se nærmere på hvem som er de «vanskelig bosettbare» som blir sittende lenge i mottak, og hvorfor disse gruppene blir sittende lenge.

De «vanskelig bosettings- og integrerbare»

Det er som nevnt ofte ikke tilfeldig hvem som blir sittende over seks måneder i mottak og vente på å bli bosatt. Bosetting av flyktninger er basert på kommunal frivillighet i forhold til *hvor mange* flyktninger hver enkelt kommune skal bosette. Det var en sentral forutsetning for etableringen av den nye modellen at denne frivilligheten fortsatt skulle ligge til grunn. Det er imidlertid også kommunal frivillighet i forhold til *hvem* kommunene skal bosette, selv om dette ikke har vært en forutsetning fra KS' side. Kommunene har mulighet til å reservere seg mot å bosette enkelte grupper, og selv om de ikke gjør det, har de stor innflytelse over hvilke flyktninger som blir bosatt i deres kommune. De flyktninggruppene som anses som dyre og vanskelige å bosette og integrere, eller som dekkes dårlig av det statlige integreringstilskuddet og andre tilskuddsordninger, er naturlig nok ikke de som er mest attraktive for kommunene. Dette gjelder blant annet enslige. De fleste kommuner har større problemer med å skaffe boliger til denne gruppen på grunn av mangel på egnede boliger. Det er til sammenligning mye billigere å bosette en familie, siden flere personer bor under samme tak. Når kommunene bosetter enslige, er det dessuten en sannsynlighet for at det vil søkes om familiegjenforening med slektninger i utlandet. Tapet av retten til integreringstilskudd for familieinnvandrere i 2005 gjorde nok derfor at enda flere kommuner opplevde det som en potensiell økonomisk risiko å bosette enslige. Gjeninnføringen av integreringstilskuddet for familieinnvandrere med personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, har derfor ført til større vilje til å bosette enslige i kommunene. Vi har informasjon om kjønn og familiesituasjon til dem som sitter i mottak. Det er små forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder hvor mange som blir sittende lenger enn seks måneder, men det er flere enslige enn familier som sitter mer enn seks måneder.

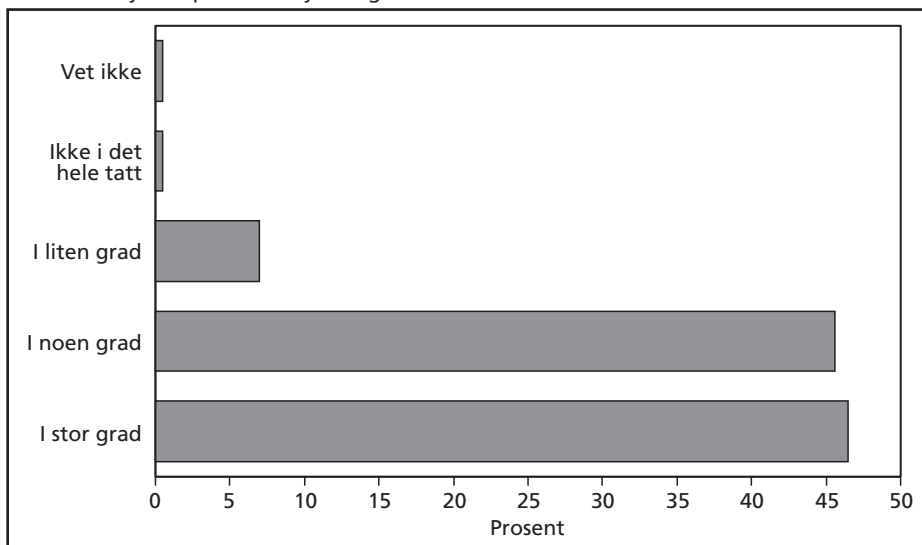
Det finnes ikke pålitelig statistikk over hvilke andre grupper som blir sittende lenge i mottak⁸, men både de kvalitative intervjuene med ansatte ved asylmot-

⁸ UDI produserer statistikk over ventetid i mottak for ulike nasjonalitetsgrupper, men disse tallene inneholder så mange feil at vi har valgt å ikke bruke dem her.

tak, flyktningkonsulenter og IMDi, og surveyen blant flyktningkonsulentene gir et klart bilde av at det er noen bestemte grupper som sitter lenge i mottak. Disse omtales gjerne av flyktningkonsulentene som de «vanskelig bosettbare». Åtte av ti flyktningkonsulenter svarte at det finnes bestemte grupper som er spesielt vanskelige å bosette og integrere. Kjennetegn som trekkes frem i den forbindelse, er enslige, personer med lite skolegang, eldre og ikke minst personer med spesielle sosiale eller helsemessige problemer som krever særlig oppfølging, som for eksempel personer med atferdsavvik, funksjonshemmende og psykisk syke. Videre knyttes det negative forventninger til enkelte nasjonalitetsgrupper.⁹ Personer med disse kjennetegnene er ifølge de ansatte i asylmottakene klart overrepresentert blant dem som sitter lenge i mottak og venter på bosettingsplass.

Kun 15 prosent, eller 32 kommuner, har reservert seg mot å bosette bestemte grupper. I all hovedsak var det grupper som er definert som vanskelig bosettings- og integrerbare dette gjaldt. De fleste begrunnet reservasjonen med at de hadde så mange fra denne gruppen allerede og derfor ikke kunne ta imot flere. 85 prosent av kommunene hadde ikke formelt reservert seg mot å bosette noen grupper. Kommunene har likevel stor grad av innflytelse over hvilke flyktninger som blir bosatt i deres kommune.

Figur 3.7 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Slik du ser det – i hvilken grad har kommunen innflytelse på hvilke flyktninger som skal bosettes i kommunen?» N=215. Prosent.



⁹ Vi vil ikke identifisere hvilke nasjonalitetsgrupper dette gjelder, da det vil kunne virke som en stigmatiserende og dermed selvpåfyllende spådom, og bidra til å forsterke problemene med å bosette denne gruppen.

Over ni av ti flyktningkonsulenter mener at de har enten stor eller noen grad av innflytelse over hvilke flyktninger som skal bosettes i kommunen. I de kvalitative intervjuene kom det også tydelig frem at kommunene innenfor dagens bosettingsregime har innflytelse over hvilke personer de bosetter – og ikke minst hvilke personer de ikke bosetter. En flyktningkonsulent i en mellomstor østlandskommune kunne fortelle følgende:

«Vi har ikke reservert oss mot å bosette bestemte grupper. Det ville vært litt stygt. Men vi prøver å bygge opp velfungerende miljøer, og ber om folk ut fra hvordan vi skal få til det. Vi har en del innflytelse på hvem som blir bosatt og får det stort sett som vi vil.»

Jo sterkere fokusering på at flyktningene skal ut i jobb så fort som mulig, jo mer strategiske blir kommunene med hensyn til hvem de skal bosette.

«Vi reserverer oss ikke mot noen bestemte grupper, men kommer med ønsker etter hva som passer til enhver tid. For noen år siden fikk flyktningkontoret klarere pålegg [fra kommuneledelsen] om å vise til resultater i form av at folk kom ut i jobb osv. Da ble vi nok mye mer strategiske i forhold til hvem vi tok inn. Vi sørget for å få de mest ressurssterke for å kunne vise til gode resultater. Men nå har vi hatt såpass gode resultater der at vi kan ta litt mer humanitære hensyn også med tanke på hvem vi bosetter.»

Forhandlinger mellom IMDi og kommunene om hvilke flyktninger som skal bosettes, medfører dessuten at intensjonen i den nye bosettingsmodellen om å bruke færre ressurser på selve bosettingsprosessen ikke har slått til. Dette er noe alle våre informanter i IMDi og NBU kan fortelle. Et medlem i NBU sa at:

«Det er et sentralt dilemma her: Å bosette flyktninger er noe alle er enige om at man skal gjøre. Likevel bruker vi så mye tid og ressurser på å forhandle og fordele og shoppe mellom kommuner som ikke vil ha den, men den flyktningen, som bare vil ha familier eller bare en bestemt nasjonalitetsgruppe osv. Det er vel og bra at man får forankret prosessen og koblingsarbeidet i den enkelte kommune, men det er et stort spørsmålstegn ved denne ressursbruken.»

Det virker altså som om problemene med tempoet i bosettingsarbeidet i stor grad er knyttet til bosetting av bestemte grupper. Dette fører til lang ventetid for mange flyktninger og høy ressursbruk i IMDi på tross av et ellers bedre tempo i bosettingsarbeidet. I kapittel 4 vil vi se nærmere på hvordan problemene med å bosette såkalte vanskelige grupper henger sammen med trekk ved bosettingsregimet og finansieringsordningene.

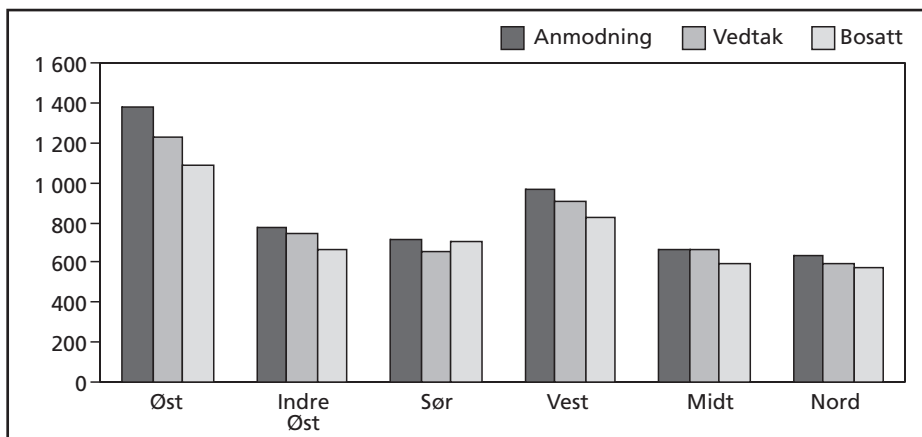
Regionale forskjeller

Det er store regionale forskjeller i bosettingsarbeidet. De aller fleste flyktninger ønsker å bosettes i byer og sentrale strøk. Dette gjør at sentrale presskommuner opplever mye større pågang av flyktninger som ønsker å bosettes der enn de har kapasitet til å ta imot, mens mange utkantkommuner sliter med å fylle opp vedtaks plassene sine fordi for få ønsker å bo der. Et sentralt delmål i den nye bosettingsmodellen var å øke andelen som blir bosatt i sentrale strøk for å ivareta målet om at flyktningenes ønsker skal veie tungt i valg av bosettingskommune og redusere sekundærflytting (se for øvrig kapittel 6 for mer om dette).

Figur 3.8 viser at forskjellene mellom anmodninger, vedtak og faktisk bosetting er klart størst i regioner med viktige presskommuner, dvs Øst (Oslo og omegn), Vest (Bergen, Stavanger) og Indre Øst (Hamar, Lillehammer, Drammen). I tabell 3.1 går vi nærmere inn på de ulike fylkene og ser på det prosentvise avviket mellom anmodninger og faktisk bosetting i 2004 og 2005 sett under ett.

Tabell 3.1 viser at avviket er størst i Østfold med 38 prosent. Deretter følger Sogn og Fjordane (30 %), Møre og Romsdal (29 %), Vestfold (26 %), Buskerud (24 %), Oslo (23 %) og Oppland (20 %). Vest-Agder og Troms er de eneste fylkene som bosatte flere – henholdsvis 1 og 13 prosent – enn de ble anmodet om. Blant regionene er avviket størst i region Øst med en differanse mellom anmodninger og faktisk bosetting på 25 prosent. Deretter følger region Indre Øst og region Vest med en differanse på henholdsvis 19 og 18 prosent. Bare region Sør og region Nord bosatte i nærheten av så mange de ble anmodet om med en differanse på henholdsvis fem og åtte prosent.

Figur 3.8 Anmodninger til kommunene om antall bosettingsplasser, kommunenes vedtak om bosetting og antall faktiske bosatte flyktninger i kommunene, fordelt på regionene. 2005. Kilde: UDI



Tabell 3.1 Fylker og regioner rangert etter prosentvis avvik mellom anmodninger og faktisk bosetting. Sammenlagte tall for 2004 og 2005.* Kilde: UDI.

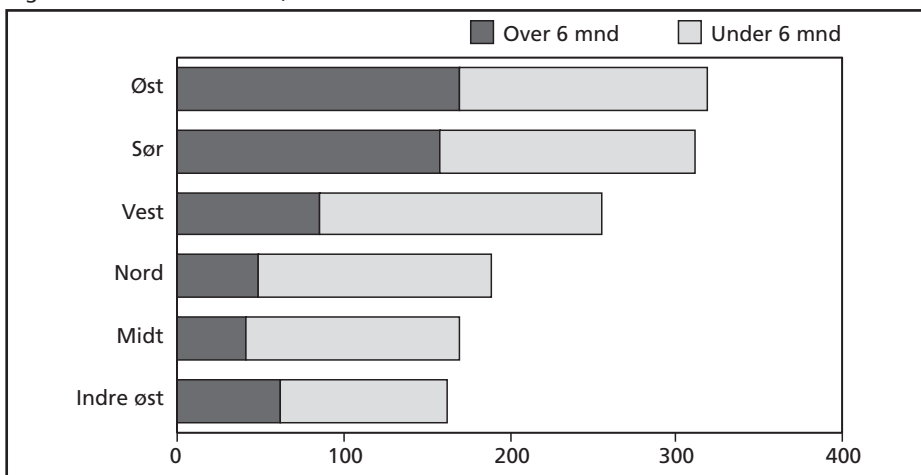
Fylke	% avvik mellom anmodning og bosetting
Østfold	-38
Sogn og Fjordane	-30
Møre og Romsdal	-29
Vestfold	-26
Buskerud	-24
Oslo	-23
Oppland	-20
Finnmark	-18
Rogaland	-17
Akershus	-16
Hordaland	-15
Nordland	-14
Hedmark	-10
Sør-Trøndelag	-10
Telemark	-9
Aust-Agder	-9
Nord-Trøndelag	-4
Vest-Agder	+1
Troms	+13
Region	
Øst	-25
Indre øst	-19
Vest	-18
Midt	-14
Nord	-8
Sør	-5
Hele Norge	-16

* Det har ikke vært mulig å få tilsvarende tall fra før 2002. Vi kan derfor ikke se om de regionale forskjellene har endret seg etter innføring av ny bosettingsmodell.

Det samme mønsteret finner vi igjen når vi ser på hvor mange som har ventet lenger enn seks måneder i mottak på å bli bosatt.

Tall ved utgangen av mars 2006 viser at andelen flyktninger som venter i mer enn seks måneder i mottak på å bli bosatt etter å ha fått innvilget oppholdstillatelse, varierer etter hvilken region mottaket er plassert i. Det ser ut til at de regionene som har flest bosettingsklare flyktninger, også har den høyeste andelen som har sittet lenge. Andelen er høyest i region Øst hvor 53 prosent av de 319 bosettingsklare har ventet mer enn seks måneder. Andelen er lavest i region Midt-Norge hvor 25 prosent av de 170 bosettingsklare har ventet mer enn seks måneder.

Figur 3.9 Antall som har fått oppholdstillatelse, men som ikke har blitt bosatt og fortsatt venter i mottak. Fordelt etter hvorvidt de har ventet mer eller mindre enn 6 mnd., samt i hvilken region mottaket de venter i, er lokalisert. Tall for mars 2006.



Tabell 3.2 Andel bosettingsklare som har ventet lenger enn seks mnd. i mottak, etter region. Mars 2006.

Region	% som har ventet mer enn 6 måneder
Øst	53 %
Sør	51 %
Indre øst	38 %
Vest	34 %
Nord	26 %
Midt	25 %

Oppsummering

- Variasjoner i bosettingsbehovet påvirker måloppnåelsen i bosettingsarbeidet. En kraftig økning i bosettingsbehovet, først og fremst i form av flere familiegjenforeninger i perioden før innføringen av ny bosettingsmodell, var en sentral årsak til problemene som førte til innføringen av den nye modellen. I årene etter innføringen av den nye modellen har behovet sunket, og dermed gjort det lettere å nå målsettingen om rask bosetting.
- Det har vært en positiv utvikling i forholdet mellom behov, anmodninger, kommunale vedtak og faktisk bosetting i kommunene i perioden etter 2002. Kommunene vedtar fortsatt å bosette færre personer enn de blir anmodet om av IMDi, og de bosetter fortsatt færre personer enn de selv vedtar. Men avvikene er betydelig mindre enn de var for få år siden.
- Siste år har det vært en nedgang i antall bosettingsklare som venter i mottak på å bli bosatt. Dersom denne trenden fortsetter, vil det bidra til å løse opp køen i mottakene.
- Det var en betydelig nedgang i ventetiden i mottak i perioden umiddelbart etter innføring av ny bosettingsmodell, men den positive trenden har nå snudd. På tross av større samsvar mellom behov og bosetting, og mindre køer av bosettingsklare i mottak, så har den gjennomsnittlige ventetiden i mottak gått opp i perioden etter 2003. I snitt ventet flyktningene som ble bosatt i 2005, i 7,68 måneder.
- Andelen flyktninger som må vente sju måneder eller mer fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune, har i perioden 2002 til 2005 økt fra 42 til 52 prosent. En del av disse sitter betydelig lenger. Da har de allerede ventet lenge på å få behandlet sin asylsøknad.
- Treg bosetting er ikke bare knyttet til innhenting av vedtaks plasser i kommunene. Forhandlinger mellom IMDi og kommunene omkring bosetting av den enkelte flyktning kan også ta mye tid.
- Det er særlig de gruppene som oppfattes som dyre og vanskelige å bosette og integrere, som blir sittende lenge i mottak. Selv om bare 15 prosent av kommunene har reservert seg mot å bosette enkelte grupper av flyktninger, tyder de kvalitative dataene på at kommunene praktiserer retten de har innenfor bosettingsregimet til å velge ikke bare om de vil bosette flyktninger, men også hvem de vil bosette.

- Det er et gjennomgående inntrykk blant informantene som representerer staten – det vil si informanter fra IMDi's regionkontorer og statens representanter i NBU – at forhandlinger omkring de «vanskelig bosettable» fører til høy ressursbruk i bosettingsarbeidet.
- Forhandlinger omkring bosetting av de «vanskelig bosettable» er også den viktigste grunnen til lang ventetid i bosettingsarbeidet. Dette kommer frem i intervjuer med IMDi, NBU, flyktningkonsulenter og ansatte ved asylmottak.
- Problemene med treg bosetting og lang ventetid er størst i presskommunene på Sørøstlandet.

4 Faktorer utenfor modellen som påvirker bosettingstempoet

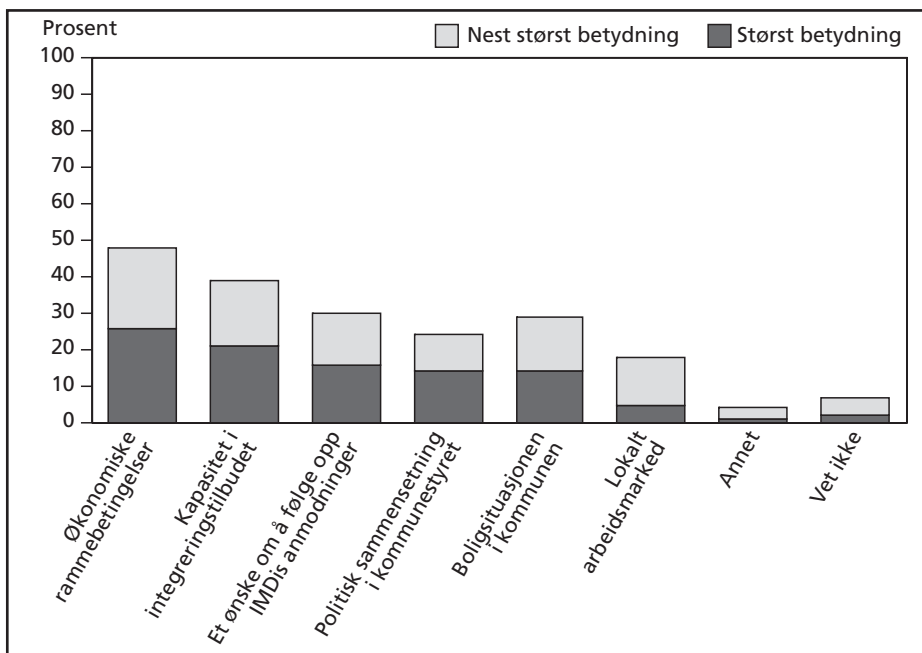
I forrige kapittel så vi at det nå er et relativt jevnt høyt tempo i bosettingen, som er mer i tråd med behovene enn for få år siden. Ventetiden i mottak er likevel fortsatt for lang i forhold til målsettingene, og dette er særlig knyttet til bestemte grupper som oppfattes som dyre og vanskelige å bosette og integrere. Nå vil vi se nærmere på hva som påvirker tempoet i bosettingsarbeidet, med særlig blick på de «vanskelig bosettable». I dette kapitlet vil vi se på faktorer som ligger utenfor bosettingsmodellen som har betydning for tempoet. I det neste kapitlet vil vi drøfte om, og eventuelt hvordan, den nye bosettingsmodellen har bidratt til en raskere bosetting.

I kapittel 3 så vi at bosettingsbehovet har blitt redusert i perioden etter innføringen av ny bosettingsmodell. Vi må anta at dette har bidratt til en bedre måloppnåelse i bosettingsarbeidet i denne perioden. Foruten svingninger i bosettingsbehovet er det også eksterne faktorer som ligger utenfor selve bosettingsmodellen, men som i større grad lar seg påvirke av politikken på bosettingsfeltet. Aller først skal vi se på hvordan flyktningkonsulentene vurderer hva som påvirker bosettingstempo i kommunene. Figur 4.1 på neste side viser flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Hvilke forhold er, etter din mening, av størst og nest størst betydning for kommunens vedtak om antall flyktninger som skal bosettes?»

26 prosent mente at de økonomiske rammebetingelsene er av størst betydning, mens 22 prosent mente dette var av nest størst betydning. Nesten halvparten mente dermed at de økonomiske rammebetingelsene er av størst eller nest størst betydning for kommunens vilje til å bosette. Som en av flyktningkonsulentene som ble intervjuet kvalitativt, svarte på spørsmål om endringer i finansieringsordningene hadde stor betydning for kommunens vilje til å bosette: «Ja, det sier seg sjøl. Økonomien er jo alfa og omega!». Men samtidig er det altså flere som mener at andre faktorer har større betydning, så som kapasiteten i integreringstilbudet i kommunen, et ønske om å følge opp UDI/IMDis anmodninger, den politiske sammensetningen i kommunestyret, boligsituasjonen i kommunen og lokale arbeidsmarkeder.

I det følgende skal vi gå nærmere inn i flyktningkonsulentenes vurderinger av alle disse områdene. Først vil vi se på hvordan arbeidsmarkedet spiller inn i forhold til kommunenes evne til å integrere flyktninger, mens boligsituasjonen ofte

Figur 4.1 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Hvilket forhold er, etter din mening, av størst og nest størst betydning for kommunens vedtak om antall flyktninger som skal bosettes?» N=215. Prosent.



kommer opp som en avgjørende flaskehals i bosettingsarbeidet. Deretter skal vi se nærmere på hvordan dekningsgrad og innretning på de økonomiske rammebetingelsene, bestående av det statlige integreringstilskuddet, tilskudd til voksenopplæring for flyktninger og Husbankens støtteordninger, påvirker kommunenes evne til å bosette flyktninger. Disse ordningene har avgjørende betydning også for kapasiteten i det kommunale integrerings- og bosettingsarbeidet.

Interessant nok svarer 30 prosent av flyktningkonsulentene at et ønske om å følge opp IMDs anmodninger er det som har størst eller nest størst betydning for kommunens vedtak om bosetting. Det er her den nye bosettingsmodellen kommer inn i bildet. Gjennom kommunenes deltakelse i Nasjonalt bosettingsutvalg, et aktivt motivasjonsarbeid fra KS og sterkere fokusering på regionalt samarbeid og kollektivt ansvar, skulle modellen i større grad enn tidligere forankre målsettingene i bosettingsarbeidet hos kommunene. Dette skulle føre til et sterkere ønske om å følge opp IMDs anmodninger. Hvorvidt disse elementene i den nye modellen har bidratt til høyere bosettingstempo, skal vi se nærmere på i kapittel 5. Som vi ser av figur 4.1, er det nesten en fjerdedel av flyktningkonsulentene som mener at den politiske sammensetningen i kommunestyret er av størst eller nest størst betydning for hvor mange flyktninger kommunene bosetter. Den politiske sam-

mensetningen i kommunestyret ligger naturlig nok utenfor rekkevidden av bosettingspolitikken. Et siktemål med den nye bosettingsmodellen har imidlertid vært å «normalisere» bosetting av flyktninger og dermed gjøre dette spørsmålet mindre avhengig av kommunepolitikken.

Arbeidsmarked og boligsituasjon

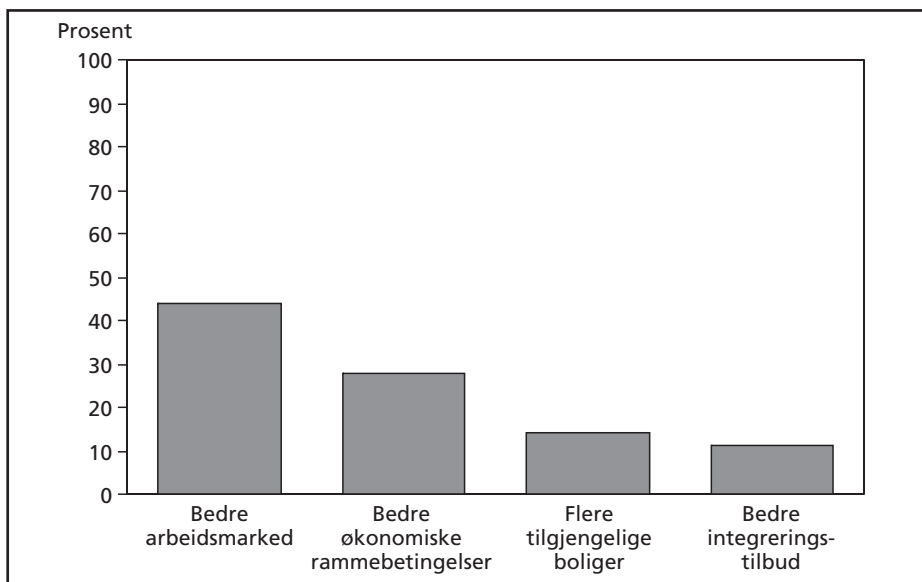
Det er ikke gitt at det finnes et enkelt svar på hva som i størst grad påvirker kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger. For det første kan det være forskjeller mellom ulike kommuner. Økonomi kan være avgjørende ett sted, politisk sammensetning i kommunestyret kan være avgjørende et annet sted. For det andre kan kommunenes vurderinger, særlig av de økonomiske sidene ved bosettings- og integreringsarbeidet, variere med hvilket tidsperspektiv de har. Hvordan veier de for eksempel økte kostnader til kvalifisering opp mot redusert risiko for sosialhjelpsutbetalinger? Hvordan vi skal tolke de svarene kommunene gir om hva som har størst betydning for deres evne og vilje til å bosette, er dermed ikke entydig. De ulike faktorene henger nært sammen og svarene man får, avhenger av hvordan man stiller spørsmålet. I vår spørreundersøkelse til flyktningkonsulentene har vi forsøkt å fange opp disse nyansene ved å stille ulike spørsmål omkring kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger. Her vil vi først se på hva flyktningkonsulentene mener kunne bedret kommunenes evne til å integrere flyktninger. Deretter vil vi se på hva som gjør at en del kommuner ikke følger opp anbefalingene fra IMDi.

Arbeidsmarkedet har avgjørende betydning for evnen til å integrere flyktninger

På spørsmål om flyktningkonsulentene kan nevne én ting som kunne bedret kommunens evne til å bosette og integrere flyktninger (referert i figur 4.2, se neste side), er det bedre arbeidsmarked som nevnes av flest – 44 prosent, mens bedre økonomiske rammebetingelser nevnes av 28 prosent av de spurte.

At et bedre arbeidsmarked for flyktningene er avgjørende for kommunens integreringsarbeid, er ikke overraskende og gjenspeiler arbeidsdeltakelsens sentrale plass som både virkemiddel og mål i norsk integreringspolitikk. Som vi skal se i avsnittet om integreringstilskuddets dekningsgrad, er flyktningenes utsikter til arbeidsdeltakelse dessuten viktig for vurderingene av de økonomiske rammebetingelsene, ettersom dette ofte avgjør hvorvidt bosetting av flyktninger utgjør en utgifts- eller inntektspost for kommunene. En fersk svensk rapport presenterer

Figur 4.2 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Hvis du skal nevne én ting som kunne bedret kommunens evne til å bosette og integrere flere flyktninger, hva ville det være?» N=215. Prosent.



analyser som viser at det å bli bosatt i en kommune med et dårlig arbeidsmarked, påvirker flyktningens sannsynlighet for å komme i arbeid i minst åtte år. Med andre ord har tilgjengelighet til arbeid en langvarig effekt på flyktningenes sannsynlighet for å få jobb (Åslund et al. 2006).

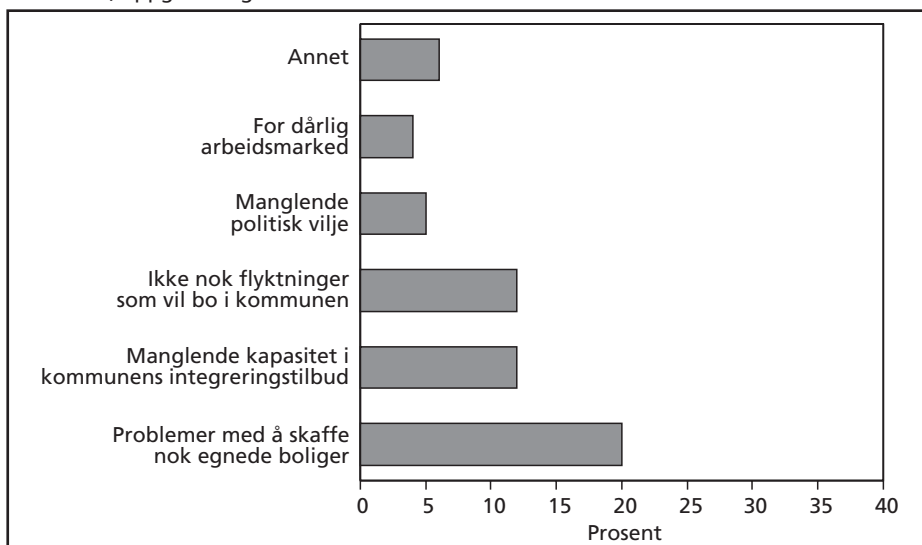
Mangel på boliger viktigste årsak til at IMDis anmodninger om bosetting ikke blir fulgt

I de konkrete beslutningene om bosetting i forhold til IMDis anmodninger er det likevel mer akutte problemstillinger som er avgjørende. Av de 215 kommunene som ble spurt, var det 56 som oppga at de hadde bosatt færre enn de ble anmodet om siste året.¹⁰ Vanskeligheter med å skaffe egnede boliger er det som klart oftest trekkes frem som årsaken til at kommunene ikke kunne bosette like mange som de ble anmodet om siste år.¹¹ Tjue av de 56 spurte nevner dette som viktigste årsak. Manglende kapasitet i det kommunale integreringsarbeidet nevnes av tolv

¹⁰ I realiteten var det flere ettersom mange har regnet med familieinnvandrere i sine bosettingstall.

¹¹ Spørsmålet om årsaken til at anmodningen ikke ble fulgt, var åpent og flyktningkonsulentene kunne selv skrive inn hva de mente var grunnen til at deres kommune hadde bosatt færre enn de ble anmodet om.

Figur 4.3 Hva flyktningkonsulenter i kommuner som siste år har bosatt færre enn de ble anmodet om, oppgir som grunn til dette. N=56. Antall.



respondenter som viktigste årsak til avviket mellom anmodninger og bosettinger. Like mange oppgir at årsaken til avviket er at de ikke har klart å skaffe nok flyktninger som er villig til å bosettes i en utkantkommune eller så langt nord. Fem flyktningkonsulenter oppgir at det hovedsakelig er politiske årsaker og manglende vilje til å bosette flyktninger i kommunestyret som gjør at kommunen bosetter færre enn anmodet, mens fire nevner dårlig arbeidsmarked som viktigste årsak. Av de øvrige var det to som svarte at høy sekundærflytting var årsaken til at de bosatte færre enn anmodet, to svarte trange økonomiske rammer, én svarte mangel på barnehageplasser og én svarte uventede familiegjenforeninger. At bare to svarte økonomiske rammebetingelser, betyr likevel ikke at det ikke har stor betydning, ettersom de økonomiske rammene ofte vil påvirke flere av de andre faktorene.

Nettopp fordi mangel på egnede boliger lenge har vært et problem i bosettingsarbeidet, så ble Husbanken sterkere involvert i bosettingsarbeidet i den nye modellen, blant annet ved at Husbanken har en representant i Nasjonalt bosettingsutvalg – først som observatør, deretter som fullverdig medlem. I neste delkapittel skal vi se nærmere på hvordan ulike statlige tilskuddsordninger inkludert Husbankens ordninger for bostøtte og boligtilskudd påvirker kommunenes evne til å bosette flyktninger. Problemer med å skaffe egnede boliger er ikke bare knyttet til for få boliger og problemer med å finansiere utvidelser av boligmassen. I mange kommuner understrekes det at man har liten oversikt over den eksisterende boligmassen, og at forvaltningen av boligmassen kunne vært langt bedre. Dette

ville kunnet lette problemene med å bosette flyktninger betraktelig. Denne oppfatningen deles av Husbanken.

Økonomiske rammebetingelser

Bosetting av flyktninger i Norge er basert på kommunal frivillighet på den ene siden og statlige finansieringsordninger som skal dekke kommunenes utgifter på den andre. De økonomiske rammebetingelsene er ikke en del av selve bosettingsmodellen som ble innført i 2001. En forutsetning for at KS ville gå inn for modellen, var likevel at de statlige tilskuddsordningene skulle være tilstrekkelige til å dekke kommunenes reelle utgifter. Som vi så i kapittel 2, ble blant annet integreringstilskuddet økt betraktelig i samme åndedrag som den nye modellen ble innført. De andre tilskuddsordningene vi skal ta for oss her, er refusjonssatserne for norskopplæring og Husbankens ordninger for boligtilskudd og bostøtte.

Integreringstilskuddets dekningsgrad

Ifølge beregningsutvalgets kartlegging har integreringstilskuddet de siste årene ligget litt etter utviklingen i kommunenes reelle utgifter. Beregningsutvalget tar imidlertid for seg kommunenes gjennomsnittskostnader. De reelle utgiftene til bosetting og integrering kan derimot variere kraftig – både mellom kommuner og mellom ulike flyktninggrupper som skal bosettes. Her vil vi se på hvordan flyktningkonsulentene og rådmennene vurderer integreringstilskuddets dekningsgrad og hvorvidt dette henger sammen med andre forhold i bosettingsarbeidet.

Variasjoner i integreringstilskuddets størrelse og innretning over tid

Kommunene mottar et årlig integreringstilskudd over en femårsperiode for hver bosatte flyktning. Som nevnt i kapittel 2 skal tilskuddet dekke gjennomsnittlige utgifter til integreringstiltak og administrasjon. I tillegg utbetales særskilte tilskudd for grupper som eldre, funksjonshemmede og enslige mindreårige. Fra 1. januar 2005 ble integreringstilskuddet økt fra 393 000 til 432 000 kroner, og vi må anta at dette har hatt positiv betydning for kommunenes vilje og evne til å bosette flyktninger. Samtidig ble det vedtatt at det fra 7. januar 2005 ikke skulle utbetales integreringstilskudd til kommunene for bosetting av familieinnvandrere med personer som har fått opphold på humanitært grunnlag. Disse er underlagt forsørgerkrav for å få rett til familiegjenforening og skulle dermed i prinsippet være økonomisk selvbergede. Forsørgerkravet innebar at den som søkte familiegjenforening, måtte vise til en viss minsteinntekt. Mange kommuner var redde for å bli sitt-

de igjen med store utgifter dersom bosatte med opphold på humanitært grunnlag søkte familiegjenforening og inntekten – og dermed forsørgerevnen – siden falt bort. Dette gjorde at mange reserverte seg mot å bosette enslige i 2005. For budsjettåret 2006 ble integreringstilskuddet for denne gruppen gjeninnført, og dette har sannsynligvis hatt betydning for kommunenes vurderinger når det gjelder bosetting av denne gruppen. Det er imidlertid foreløpig ikke tallgrunnlag for å måle en eventuell endring ut fra IMDis register over anmodninger, vedtak og faktisk bosetting.

Et flertall av kommunene mener integreringstilskuddet har for lav dekningsgrad

Det kan hevdes at svaret er gitt på forhånd når man spør flyktningkonsulenter om hvorvidt integreringstilskuddet er tilstrekkelig høyt – som man roper i skogen får man svar. At ansatte i kommunene som jobber med å tilby best mulig tjenester til sine innbyggere innenfor stramme økonomiske rammer kan ønske seg mer statlige tilskudd, burde ikke overraske noen. Meningene blant flyktningkonsulentene er likevel delte, og hvorvidt tilskuddet oppleves som tilstrekkelig, kommer mye an på situasjonen i kommunen. I en kommune som har lang erfaring med å bosette flyktninger fikk vi følgende svar på spørsmålet om integreringstilskuddet var tilstrekkelig til å dekke deres utgifter til bosetting og integrering:

«Vi får dekket alle utgifter til bosetting ved hjelp av statlige tilskudd. Vi kan søke ekstra prosjektmidler og andre eksterne midler og da går det i pluss.»

I en annen kommune var situasjonen en helt annen:

«Nei. Overhodet ikke. Vi har et fond fra tidligere, den gangen vi fikk mange flyktninger som kunne gå rett i arbeid i fiskeindustrien og vi gikk i overskudd. Nå går vi i kraftig underskudd, og tærer på det gamle fondet. Uten det gamle fondet hadde vi ikke kunnet tilby de tjenestene vi har i dag. Men det minsker raskt og jeg vet ikke hva vi skal gjøre når det går tomt.»

Både flyktningkonsulentene og rådmennene er bedt om å vurdere hvorvidt integreringstilskuddet i tilstrekkelig grad dekker kommunens utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger. Over halvparten (56 %) av flyktningkonsulentene svarer at integreringstilskuddet ikke er tilstrekkelig til å dekke kommunens utgifter til bosetting og integrering. Bare 14 prosent sier at det er tilstrekkelig, mens hele 30 prosent oppgir at det er vanskelig å si om det dekker utgiftene eller ikke. Rådmennene svarer ganske likt som flyktningkonsulentene, med den forskjellen at litt færre svarer at det er vanskelig å si. Dette er ikke overraskende i og med at rådmenn antakelig har en bedre helhetlig oversikt over kommunenes utgifter og økonomiske situasjon.

Mange kommuner sliter med dårlig økonomi, og integreringstilskuddet er ikke øremerket. Det ville derfor være naturlig å anta at vurderingene av størrelsen på integreringstilskuddet har sammenheng med kommunens generelle økonomiske situasjon. Slik er det ikke. Det er akkurat like mange som mener integreringstilskuddet er utilstrekkelig blant dem som oppgir at kommunen har god økonomi, som det er blant dem som oppgir at kommunen har dårlig økonomi. Det er heller ingen forskjeller av betydning mellom de ulike regionene eller mellom store og små kommuner med tanke på hva de svarer på dette spørsmålet.

Tilskuddets dekningsgrad vurderes som bedre for noen grupper enn andre

Årsaken til at så mange svarer at det er vanskelig å si om integreringstilskuddet dekker kommunens utgifter til bosetting og integrering, kan skyldes særlig to ting: For det første er spørsmålet om integreringstilskuddet er tilstrekkelig til å dekke kommunens utgifter, avhengig av hva slags flyktninger som bosettes. Integreringstilskuddet er i utgangspunktet likt for alle, selv om det også utbetales særskilte tilskudd til enkelte grupper, og det skal dekke kommunenes gjennomsnittsutgifter. De reelle utgiftene knyttet til den enkelte flyktning kan derimot variere kraftig, avhengig av blant annet hvorvidt de kommer ut i jobb og om de har spesielle oppfølgingsbehov. Flyktningkonsulenten i en mellomstor kommune på Østlandet sa det slik da han ble spurt om integreringstilskuddet dekket kommunens utgifter til bosetting og integrering:

«Hvis vi får dem ut i arbeid, går vi i pluss og kommunen tjener penger på å bosette flyktningene. Hvis ikke, og de blir avhengige av sosialhjelp, så taper vi penger på det. Så det kommer helt an på.»

Utgiftsnivået kommer også an på andre egenskaper ved de bosatte flyktningene. Mange påpeker at familier med barn dekkes godt av integreringstilskuddet, ettersom flere flyktninger da kan bosettes i en og samme bolig. Enslige oppleves derimot som dyre og vanskelige å bosette, ettersom de stiller større krav til anskaffelse av boliger sammenlignet med familier i forhold til hvor mye integreringstilskudd de utløser for kommunen. Da integreringstilskuddet for personer som har blitt gjenforent med en som har opphold på humanitært grunnlag, falt bort i 2005, ble det enda mindre attraktivt for kommunene å bosette enslige som har fått opphold på humanitært grunnlag. Fra 2006 ble imidlertid integreringstilskuddet for denne gruppen gjeninnført, og samtlige av de åtte flyktningkonsulentene vi intervjuet kvalitativt, mente dette ville ha stor betydning for kommunens vilje til å bosette enslige. Som tidligere nevnt er det også andre grupper som anses som vanskelige å integrere og som dermed er forbundet med potensielt høye utgifter for kommunene, blant annet enkelte nasjonalitetsgrupper, eldre, analfabeter/lavt utdannede, personer med psykiske helseproblemer og funksjonshemmede.

Av de 120 kommunene som mente at integreringstilskuddet er for lavt, oppgir halvparten at det gjelder generelt, mens litt færre mener det gjelder generelt, men særlig for enkelte grupper. Sju prosent mener det kun gjelder enkelte grupper. Det er mulig å søke ekstratilskudd for enkelte grupper, men ikke for alle dem som oppleves som ekstra krevende av kommunen. En flyktningkonsulent i en sentral bosettingskommune uttalte at:

«Hvorvidt integreringstilskuddet er tilstrekkelig, kommer an på hvor store behovene er. De som ikke dekkes godt nok, er hovedsakelig de som har spesielle behov, men ikke kvalifiserer til ekstratilskudd. Tilskuddet er tilpasset en relativt velfungerende flyktning. Noen er veldig velfungerende og da går vi i pluss, men det er veldig krevende å få budsjettene til å gå opp. Men det finnes muligheter til å søke ekstra midler og de kunne vi nok ha utnyttet bedre.»

For det andre er integreringstilskuddet som nevnt ikke øremerket, men inngår i kommunens generelle budsjett. Enkelte av våre informanter ved IMDis regionkontorer mente at mange kommuner bruker integreringstilskuddet til andre formål, og derfor ikke har råd til å tilby det integreringstilbudet flyktningene har krav på. Innenfor rammene av denne undersøkelsen er det imidlertid ikke grunnlag for objektivt å vurdere hvordan kommunene faktisk disponerer integreringstilskuddet.

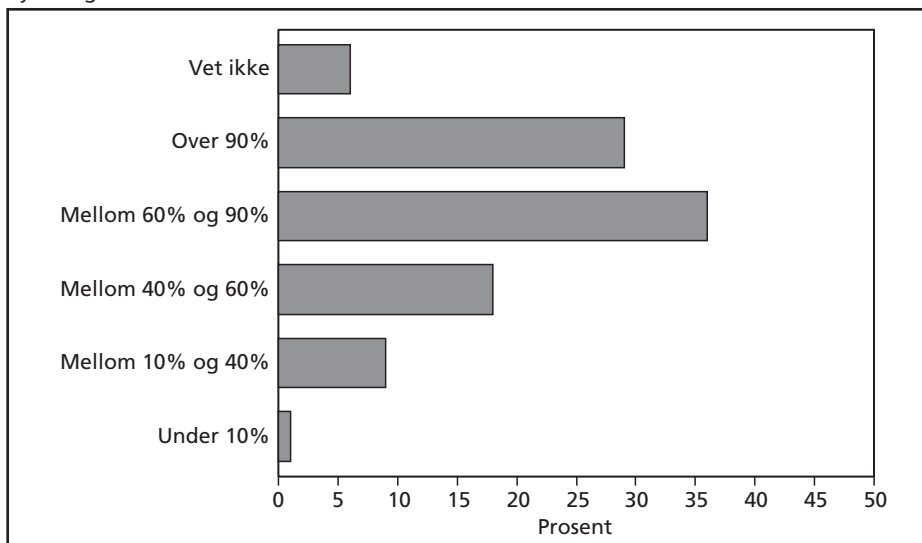
Husbandens støtteordninger

I et tidligere avsnitt så vi at vansker med å skaffe nok egnede boliger i noen kommuner rapporteres som en årsak til at anmodningene om bosetting av flyktninger ikke kan følges opp. Problemet er også påpekt i Statskonsults evaluering av bosettingsarbeidet, som samtidig reiser spørsmål om kommunene er godt nok kjent med Husbandens støtteordninger (Statskonsult 2006). De to Husbandens støtteordninger som har størst betydning for kommunenes bosettingsarbeid, er bostøtten til flyktninger og boligtilskudd til kommunene. Som nevnt i kapittel 2 har begge disse ordningene gjennomgått endringer i perioden etter innføring av ny bosettingsmodell.

Et flertall av flyktningene mottar bostøtte fra Husbanden

Ifølge Husbanden var det tidligere et underforbruk av bostøtteordningene blant flyktninger. Det vil si at færre enn de som kvalifiserte til støtte, faktisk søkte om det. Med introduksjonsordningen skulle nyankomne flyktninger i større grad få veiledning i å søke bostøtte, med den hensikt at flere skulle benytte seg av ordningen.

Figur 4.4 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Omtrent hvor stor andel av de bosatte flyktningene vil du anta får bostøtte fra Husbanken?» N=215. Prosent.



Vi spurte flyktningkonsulentene hvor stor andel av de bosatte flyktningene som mottar bostøtte fra Husbanken, og deretter om hvorvidt de kjente til de nye reglene for bostøtte som ble innført i 2004.

Et flertall av flyktningene i et flertall av kommunene mottar bostøtte. 65 prosent av flyktningkonsulentene oppgir at over 60 prosent av flyktningene mottar støtte, og av disse svarer 29 prosent at dette gjelder over 90 prosent av flyktningene. Et mindretall på 18 prosent oppgir at mellom 40 og 60 prosent mottar støtte, mens 10 prosent svarer at under 40 prosent mottar støtte.

Et mindretall av flyktningkonsulentene er ikke kjent med oppmykningen i regelverket for bostøtte

Med det nye regelverket er det grunn til å tro at det i de kommunene (28 %) som oppgir at under 60 prosent av de bosatte flyktningene mottar bostøtte, fortsatt er et underforbruk av denne ordningen. Nasjonalt bosettingsutvalg har i sine møter (ref. 28. mai 2004) pekt på behovet for bedre informasjon til kommunene omkring endringene i regelverket for boligtilskudd. Resultatene av vår undersøkelse viser at en viktig årsak til at langt færre flyktninger mottar bostøtte i enkelte kommuner, er at regelverket ikke er kjent blant flyktningkonsulentene som skal veilede de nylig bosatte flyktningene. De aller fleste – 84 prosent – oppgir at de kjenner til endringene i regelverket. Et mindretall på 16 prosent sier derimot at de ikke kjenner endringene i regelverket, og disse er klart overrepresentert blant dem som oppgir at færre enn 60 prosent av flyktninger mottar bostøtte.

Halvparten av flyktningkonsulentene mener Husbankens ordninger for bostøtte til flyktninger er god nok

Det er en langt større andel av flyktningkonsulentene som mener at Husbankens ordninger for bostøtte er gode nok enn det er som mener at integreringstilskuddet er tilstrekkelig. Mens 46 prosent svarer at ordningene er gode nok, er det 30 prosent som svarer at de ikke er gode nok, og 24 prosent som er usikre. Til sammenligning er det bare 14 prosent som mener at integreringstilskuddet er tilstrekkelig, mens 56 prosent mente det ikke er det og 30 svarte at det var vanskelig å si.

Den overveiende positive vurderingen av bostøtteordningen kom også frem i de kvalitative intervjuene. En av flyktningkonsulentene uttalte at:

«Bostøtten har stor betydning. Vi har brukt det i utstrakt grad. Det har hjulpet på kommunens økonomi på dette feltet. At størrelsesbegrensningene ble fjernet, var en stor fordel!»

De som mente at Husbankens bostøtteordning ikke er god nok, ble bedt om å begrunne kritikken.

Mens 23 prosent mener at ordningen er for snever og 20 prosent mener at satsene er for lave, er det 29 prosent som oppgir begge deler. Nesten 30 prosent av de spurte mente det primært var andre årsaker til at bostøtteordningen ikke er god nok. I hovedsak dreide kritikken seg her om to forhold.

For det første; usikkerhet om hvem som er berettiget til støtte. Ifølge de nye reglene skal alle som mottar introduksjonsstøtte, være berettiget til å motta bostøtte, men mange av flyktningkonsulentene er usikre på om retten til bostøtte for alle som mottar introduksjonsstøtte, kun gjelder første året eller begge årene de mottar introduksjonsstøtte. Ifølge Husbanken vil mange kunne oppleve en reduksjon eller bortfall av bostøtte andre året fordi dette er første året den faktiske inntekten legges til grunn i beregningen. Dette betyr at en familie der begge mottar introduksjonsstøtte, vil gå over inntektsgrensen og ikke være kvalifisert til bostøtte. Dette ble ikke tydelig kommunisert i forbindelse med endringene. Mange flyktningkonsulenter som har opplevd at familier med introduksjonsstøtte får avslag, opplever dette som et løftebrudd i forhold til det de fikk opplyst om endringene på forhånd.

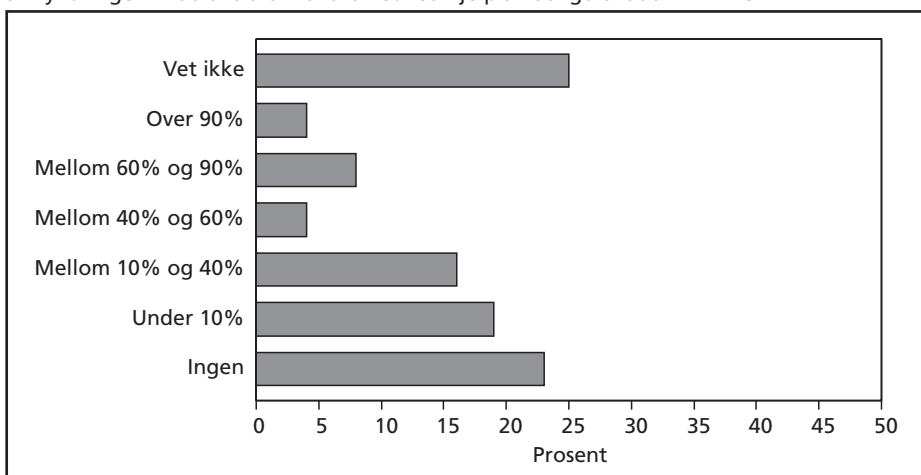
For det andre; ventetiden fra søknad til utbetaling. Det er frist for søknad om bostøtte kun tre ganger i året. Avhengig av når på året flyktningene blir bosatt, kan det ifølge flere av respondentene gå opptil sju-åtte måneder fra bosetting til første utbetaling. Dermed må mange supplere med sosialhjelp i denne perioden, og flyktningene får en unødvendig hard økonomisk start på oppholdet i kommunen. De samme forholdene ble nevnt av nesten alle informantene i de kvalitative intervjuene med flyktningkonsulenter. Problemet med lang ventetid har blitt tatt opp innad i Husbanken og skal nå være i ferd med å bedres. Et siste forhold som

ble trukket frem, var at barnas inntekter fra sommer- og bijobber blir trukket fra bostøtten. Informantene mente det var uheldig at incentivene for å jobbe reduseres for denne gruppen.

Kommunalt underforbruk av Husbankens boligtilskudd?

Det er ikke like enkelt å vurdere hvorvidt det er et underforbruk av Husbankens ordninger for boligtilskudd til kommunene. Dette er en støtteordning som kommunene kan benytte for å anskaffe boliger, men det er mange ulike faktorer som spiller inn med hensyn til hvorvidt dette er en egnet løsning på kommunenes problemer med å bosette flyktningene. En del tyder likevel på at disse ordningene ikke er så godt kjent blant de ansatte i kommunene. Vi spurte flyktningkonsulentene om hvor stor andel av boligene til flyktningene som blir skaffet til veie ved hjelp av boligtilskudd.

Figur 4.5 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Omtrent hvor stor andel av boligene til flyktninger vil du anslå blir anskaffet ved hjelp av boligtilskudd?» N=215.



Mens en fjerdedel oppgir at de ikke vet hvor stor andel det gjelder, sier nesten like mange at ingen av boligene til flyktninger i kommunen har blitt anskaffet ved hjelp av boligtilskudd. Av de øvrige svarer de fleste enten under 10 prosent (19 %) eller mellom 10 og 40 prosent (16 %). 16 prosent av flyktningkonsulentene svarer at mer enn 40 prosent av boligene til flyktningene i kommunen skaffes til veie ved hjelp av boligtilskudd.

Flere av flyktningkonsulentene vi intervjuet personlig, kjente i liten grad til Husbankens ordninger for boligtilskudd til kommunene. Et gjennomgangstema blant informantene var likevel at de trodde dette kanskje kunne vært utnyttet bedre enn i dag. En av flyktningkonsulentene kunne fortelle at:

«Jeg kjenner ikke så godt til dette med boligtilskudd. Vi burde vel gjøre det, men så langt har vi ikke benyttet disse ordningene. Jeg hørte nettopp om reglene og ble veldig imponert, så dette skal vi undersøke nærmere fremover.»

En annen sa at:

«Når det gjelder boligtilskudd til å bygge nytt, er jeg mer usikker enn når det gjelder bostøtte. Det er det ikke jeg som styrer med. Men jeg tror ikke vi har vært flinke nok til å utnytte mulighetene til å utvide boligmassen ved hjelp av disse støtteordningene.»

Manglende kjennskap til ordningene kan altså være en årsak til underforbruk også når det gjelder boligtilskudd. En annen grunn til at kommunene ikke benytter seg av ordningene, kan være at prosentsatsene vurderes som for lave i forhold til kostnadene ved å anskaffe boliger. Vurderingene omkring bruken av boligtilskuddet er knyttet til den overordnede boligpolitikken i kommunen og ligger ikke nødvendigvis innenfor fagfeltet til flyktningkonsulentene, som forholder seg til bosetting og integrering av den enkelte flyktning. Vi stilte derfor spørsmål om hvorvidt ordningen er god nok til rådmennene i utvalgte pressområder.

Rådmennene gir ikke noe entydig svar på om de mener Husbankens ordninger for boligtilskudd er gode nok. 37 prosent svarer ja, omtrent like mange svarer nei, mens de øvrige 25 prosent ikke vet. Blant dem som *ikke* mener Husbankens ordninger for boligtilskudd er gode nok, er imidlertid begrunnelsen relativt enstemmig at tilskuddene er for lave. Mange av rådmennene trekker frem at prosentsatsene ikke har holdt tritt med kraftig økende boligpriser de siste årene. Her må vi huske på at det bare er rådmenn i presskommuner – hvor boligprisene må antas i gjennomsnitt å være høyere enn andre steder – som har blitt intervjuet. At satsene ifølge kommunene ikke er tilstrekkelig differensiert i forhold til geografiske forskjeller i boligpriser, er dessuten et tema som har blitt tatt opp ved flere anledninger i NBU. Tilskuddene er ikke helt uavhengig av geografiske forskjeller i boligprisene. Husbanken skal påse at tilskuddsutmålingen ikke overstiger 20 prosent på landsbasis, men i enkeltsaker kan det differensieres. Etersom størsteparten av bosettingen skjer i kommuner med et høyt kostnadsnivå, er det ikke rom for vesentlig høyere tilskuddsutmålinger enn gjennomsnittet. Ifølge Husbankens regionkontor Øst differensierer de vanligvis innenfor en skala fra 10–25 prosent avhengig av kostnadsnivået.

Vi kan ikke måle flyktningkonsulentenes og rådmennenes vurderinger av boligtilskuddet slik ordningen var tidligere. Det er likevel verdt å merke seg at nedgangen i ventetid i mottak for bosettingsklare flyktninger sammenfalt med økningen i rammene for boligtilskudd like etter innføringen av ny bosettingsmodell, mens ventetiden har økt i perioden etter at satsene ble redusert fra og med

2003. Det er grunn til å tro at økningen og deretter reduksjonen i satsene for boligtilskudd kan ha påvirket kommunenes evne og vilje til å bosette.

Tilskudd til voksenopplæring for flyktninger

Fra 1. september 2005 er det fastsatt en ny tilskuddsordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Den nye ordningen vil gjelde dem som omfattes av rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og som har fått oppholds- og arbeidstillatelse etter 1. september 2005. For dem som fikk oppholdstillatelse før dette, gjelder gammel ordning. Kommunene vil derfor tidligst merke endringene i skoleåret 2006–2007, og det er i denne evalueringen (surveyen blant flyktningkonsulenter ble gjennomført rundt årsskiftet 2005/2006) for tidlig å kartlegge kommunenes erfaringer med om den nye ordningen fungerer. Som en av våre informanter svarte på spørsmål om tilskuddet dekket kommunens utgifter:

«Det er usikkert med den nye ordningen. Med den gamle ordningen var det alltid for knapt med midler. Nå er det litt blanding av gammel og ny ordning, og vi vet ikke helt hvordan dette vil slå ut for oss fremover.»

I neste avsnitt hvor vi tar for oss flyktningkonsulentenes vurderinger av tilskuddets dekningsgrad, må vi derfor anta at mange av flyktningkonsulentene siktet til den gamle ordningen da de svarte på spørreundersøkelsen. Mulige konsekvenser av den nye ordningen vil bli drøftet i et eget avnitt.

Flyktningkonsulentenes vurdering av tilskuddets dekningsgrad

Et klart flertall (61%) av flyktningkonsulentene oppgir at tilskuddet ikke er tilstrekkelig til å dekke kommunens utgifter, mens nesten en tredjedel (31 %) svarer at det er vanskelig å si. Dette kan ha sammenheng med innføringen av ny ordning. Kun åtte prosent mener tilskuddet er tilstrekkelig. De fleste av dem som oppgir at tilskuddet ikke er tilstrekkelig, mener den manglende dekningsgraden gjelder generelt, men en del mener det særlig gjelder enkelte grupper. Det er ifølge informantene særlig for personer som har spesielle hjelpebehov og lite utdanning fra før at tilskuddsordningen ikke er tilstrekkelig.

Ny ordning kan forsterke problemene med bosetting av vanskelige grupper

Personer som har fått opphold etter 01.09.2005 kommer inn under den nye ordningen for tilskudd til voksenopplæring for flyktninger. Mens den gamle ordningen innebar utbetaling av tilskudd per undervisningstime (kr 423 per undervisningstime + kr 25 per deltaker per time), gis det under den nye ordningen et tilskudd per capita (90 730 for alle ikke-vestlige innvandrere, fordelt over fem år

+ kr 10 000 ved bestått avsluttende test, mulighet for å søke om skjønnsmessig ekstratilskudd fra pott på 10 mill.).¹²

Ifølge KS' beregninger vil dette føre til betydelig reduserte tilskudd til de fleste kommunene. Vi vil ikke vurdere disse beregningene i vår evaluering, men peke på to generelle konsekvenser en overgang fra timebasert tilskudd til per capita-tilskudd kan ha:

For det første er det større stordriftsfordeler ved den nye ordningen. Med det gamle systemet var det antall lærertimer som ble brukt som hadde størst betydning for uttellingen, mens det nye systemet vil premiere etter antall elever i klassen. Det vil derfor mest sannsynlig bli vanskeligere for små kommuner med få flyktninger å opprettholde et godt tilbud, mens større bosettingskommuner som kan opprette store klasser, vil komme godt ut av det. Det er meget usikkert hvorvidt det skjønnsmessige ekstratilskuddet fra en samlet pott på 10 millioner kroner vil veie opp for denne effekten. Mange mindre kommuner har signalisert at de må legge ned undervisningen på grunn av manglende økonomisk dekning etter ny tilskuddsordning. De som ikke kan kjøpe undervisningstjenester fra nabokommuner, har signalisert at de ikke lenger kan bosette flyktninger. Dersom dette viser seg å slå til, vil omleggingen altså kunne ha negativ effekt for det samlede bosettingstempoet.

For det andre vil en overgang fra timebasert tilskudd til per capita-tilskudd med ekstra uttelling for bestått eksamen premiere kommuner som bosetter velfungerende flyktninger som trenger færre timer og som består avsluttende eksamen. Personer som med større sannsynlighet trenger flere timer og har mindre sannsynlighet for å bestå avsluttende eksamen – for eksempel analfabeter og personer med sykdommer eller atferdsproblemer – vil gi mindre tilskudd i forhold til utgiftene. En generell konklusjon er at tilskuddsordninger basert på gjennomsnittsutgifter og som premierer måloppnåelse heller enn å baseres på kommunenes utgifter i hvert tilfelle, vil styrke incentivene for kommunene til å være strategiske i forhold til hvem de bosetter. Dermed forsterkes problemene med å bosette «vanskelige» grupper.

¹² Eksempel: Med gammel ordning ville en kommune med 10 elever i klassen fått kr 673 per time. Med dagens ordning vil kommunen få like mye tilskudd for bonus som om den hadde tilbudt 1348 timer til hver av de ti elevene under det gamle regimet.

Asylmottakenes koblingsarbeid

Arbeidet med å koble den enkelte flyktning med en kommune har tradisjonelt blitt gjort av UDI/IMDi. De siste årene har imidlertid også asylmottakene fått muligheten til å drive denne typen koblingsarbeid. Endringen var ikke en del av ny bosettingsmodell, men skjedde omtrent samtidig som innføringen av denne. Vi antar at dette kan ha hatt betydning for tempoet i bosettingsarbeidet.

Hva mener ansatte ved asylmottak og flyktningkonsulenter om asylmottakenes mulighet til å drive koblingsarbeid?

Asylmottakene er meget fornøyde med muligheten til å delta mer aktivt i bosettingsarbeidet, og legger vekt på at de har en mulighet til å involvere flyktningene selv direkte i sin egen bosettingssak og samarbeide tettere med kommunene i det bosettingsforberedende arbeidet. Bosettingen kan dessuten i mange tilfeller gå raskere enn den ellers ville gjort. Flyktningkonsulentene er på sin side ikke udelte positive. På spørsmål om de mener det er hovedsakelig positivt eller negativt at flyktninger kan bosettes direkte etter avtale med asylmottak, svarer 42 prosent at det er hovedsakelig positivt. Ni prosent svarer at det er hovedsakelig negativt, mens 29 prosent mener det har både fordeler og ulemper. 19 prosent mener det er vanskelig å si eller vet ikke. Mønsteret er helt entydig slik at det er flyktningkonsulentene i de store presskommunene som bosetter mange flyktninger som vurderer dette som mest negativt. Mens 20 prosent av flyktningkonsulentene i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere mente at dette var hovedsakelig negativt, var det bare sju prosent i kommuner med færre enn 5000 innbyggere som svarte dette. I presskommunene kan det rett og slett oppleves som masete at asylmottak tar direkte kontakt, fordi pågangen av flyktninger som ønsker å bosette seg der er så stor. 39 av våre 215 respondent-kommuner har derfor reservert seg mot å bosette direkte fra mottak, enten permanent eller i perioder, som for eksempel om høsten når kvotene er fulle. Elleve flyktningkonsulenter vet ikke om de har reservert seg eller ikke.

Fordeler og ulemper ved asylmottakenes koblingsarbeid

I de øvrige kvalitative intervjuene med flyktningkonsulenter og representanter for IMDi's lokale enheter kom det tydelig frem hva de oppfattet som styrkene og svakhetene ved bosetting direkte fra mottak: I vanskelige tilfeller der enten flyktningen har urealistiske ønsker om hvor han/hun skal bosettes, eller flyktningen har kjennetegn som gjør at kommunene vegrer seg for å bosette dem, så kan asyl-

mottakene få til en langt bedre bosetting enn hva IMDi kan. Mottakene har mulighet til å involvere både flyktningen og kommunen i bosettingsprosessen, og kan påvirke begge parter til å inngå kompromisser som er forankret hos begge parter. På den måten kan asylmottakene få til gode koblinger mellom flyktning og kommune som IMDi ikke kan. Satt på spissen kan vi si at dette først og fremst gjelder bosetting av flyktninger i lite attraktive kommuner. Disse kan bosettes raskere når asylmottakene driver et slikt direkte koblingsarbeid. Når det gjelder bosetting av lite attraktive flyktninger i kommunene, har asylmottakene ifølge IMDi ikke vært like effektive i å få til raske bosettinger.

Ifølge ansatte i IMDi er risikoen ved ordningen – ved siden av at det kan bli mye «mas» for presskommunene – at kommunene kan «shoppe» flyktninger ved mottakene, uten at IMDi har like god kontroll med fordelingen. Dermed fyller de opp kvotene sine med de mest attraktive flyktningene, og når IMDi skal forsøke å bosette de vanskelige gruppene er det ikke lenger ledige plasser. Dermed forsterkes problemene med lang ventetid for disse gruppene. Asylmottakenes koblingsarbeid kan altså ha både positive og negative effekter for tempoet i bosettingsarbeidet.

Oppsummering

- Bosettingstempoet i kommunene er påvirket av mange ulike forhold, og flyktningkonsulentene rangerer dem i denne rekkefølgen: statlige økonomiske rammebetingelser, kapasiteten i integreringstilbudet i kommunen, et ønske om å følge opp UDI/IMDis anmodninger, den politiske sammensetningen i kommunestyret, boligsituasjonen i kommunen og lokale arbeidsmarkeder.
- Hva som er viktigst, avhenger imidlertid av perspektiv; arbeidsmarkedet er avgjørende for kommunens langsiktige evne til å integrere flyktninger, mens mangel på boliger er den viktigste flaskehalsen på kort sikt for å følge opp IMDIs anmodninger.
- Selv om et flertall av flyktningkonsulentene mener at integreringstilskuddet ikke dekker kommunens utgifter til bosetting og integrering av flyktninger, så er dekningsgraden bedre enn den var før innføringen av ny bosettingsmodell. Hvorvidt integreringstilskuddet dekker kommunens utgifter, vil i stor grad avhenge av om flyktningen kommer ut i jobb eller ikke.

- Et flertall av flyktningene i et flertall av kommunene mottar bostøtte fra Husbanken. Manglende kunnskap om ordningen kan være en årsak til at det i enkelte kommuner er et betydelig lavere forbruk av bostøtte. Dette kan gå ut over kommunenes vilje og evne til å bosette flyktninger og dermed tempoet i bosettingsarbeidet.
- Flyktningkonsulentene er hovedsakelig fornøyd med bostøtteordningen, men melder om lang ventetid for første utbetaling og uklarhet om hvem som kvalifiserer til støtte.
- Boligtilskudd til kommunene for å anskaffe boliger brukes av en del kommuner for å skaffe boliger til flyktninger, men det er en del misnøye med lave prosentsatser. Disse ble redusert etter 2003, noe som mest sannsynlig har hatt en negativ effekt på kommunenes evne og vilje til å bosette flyktninger.
- Tilskuddet til voksenopplæring for flyktninger er den tilskuddsordningen som flyktningkonsulentene er minst fornøyd med. Den har blitt lagt om fra et timebasert tilskudd til et per capita-tilskudd. Det er foreløpig uvisst hvordan omleggingen har slått ut økonomisk for kommunene, men vi kan allerede nå slå fast at den nye ordningen vil gi større stordriftsfordeler enn den gamle modellen og i større grad premiere kommuner som har «flinke» elever. Dette siste vil kunne forsterke problemene med bosetting av «vanskelige» grupper.
- De senere årene har asylmottakene fått muligheten til å drive direkte koblingsarbeid opp mot kommunene. Meningene om hvorvidt dette er en fordel, er delte. Asylmottakene kan få til gode koblinger som IMDi vanskeligere kan klare. Dette gjelder særlig bosetting av flyktninger til lite attraktive kommuner og bosetting av lite attraktive flyktninger til kommunene. Ulempene med direkte koblingsarbeid ved mottakene er stor pågang på populære kommuner – som derfor ofte reserverer seg mot denne typen henvendelser – og det at kommunene kan «shoppe» de mest attraktive flyktningene ved mottakene, og dermed vanskeliggjøre bosettingen av mindre attraktive flyktninggrupper.

5 Har ny bosettingsmodell bidratt til raskere bosetting?

Innføringen av den nye bosettingsmodellen var som tidligere nevnt først og fremst en administrativ reform. De grunnleggende systemene og virkemidlene ligger fast: Bosetting er basert på kommunal frivillighet og forhandlinger mellom stat og kommune, og statlige økonomiske tilskuddsordninger skal kompensere for kommunenes utgifter. Den nye modellen innebar imidlertid en del nye organisatoriske løsninger som skulle lette koordineringen og samarbeidet på feltet og øke motivasjonen hos kommunene til å bosette flyktninger. Hensikten var først og fremst å skaffe tilstrekkelig mange vedtaks plasser i kommunene. Etter hvert har det vist seg at det lave tempoet i bosettingsarbeidet ikke bare er knyttet til for få vedtaks plasser i kommunene, men også til fordelingen av de enkelte flyktninger til kommunene. I kapittel 3 så vi at bosettingen i kommunene har vært mer i tråd med behovet etter innføringen av ny bosettingsmodell, men IMDi har aldri klart å få inn nok vedtaks plasser i kommunene og det er fortsatt betydelige problemer med lang ventetid fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i kommune. Dette gjelder særlig for enkelte grupper flyktninger med bestemte egenskaper.

Det ligger noen metodiske utfordringer i det å skulle evaluere effekten av en endring i politikk, ved å se på situasjonen før og etter endringen. Som vi har sett, har bosettingsbehovet blitt redusert i løpet av denne perioden. Endringer i bosettingstempoet kan også være betinget av andre eksterne faktorer, som de vi tok for oss i kapittel 4. Vi vet derfor ikke hvordan situasjonen hadde vært dersom den nye modellen ikke hadde blitt innført. Det er heller ikke fullt ut mulig å skille de eksterne faktorene – som for eksempel de økonomiske rammebetingelsene – fra den nye modellen, ettersom de nye samarbeidsorganene i den nye modellen kan bidra til bedre informasjonsutveksling og dermed en bedre utforming av de andre ordningene. Dessuten var en del av de omtalte endringene i rammebetingelser satt som forutsetninger for å inngå i samarbeidet. I denne delen vil vi likevel forsøke å si noe om betydningen av den nye modellen. Med utgangspunkt i flyktningkonsulentenes vurderinger i surveyen, samt de kvalitative intervjuene med flyktningkonsulenter, representanter for IMDi og NBU, vil vi gå inn i modellens enkelte bestanddeler og vurdere hvordan de ulike elementene har blitt gjennomført og om de har hatt den ønskede hensikten.

Koordineringsproblemet i bosettingsarbeidet

Det norske bosettingsregimet basert på kommunal frivillighet og forhandlinger mellom staten og den enkelte kommune, har et koordineringsproblem. På den ene siden av forhandlingsbordet sitter en relativt sentralisert aktør, IMDi, som har interesse av å få bosatt alle flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge innen en viss tid. På den andre siden av bordet sitter det over 250 kommuner, som hver forholder seg til sine lokale utfordringer. Tidligere var det ingen på kommunesiden av forhandlingsbordet som hadde et nasjonalt perspektiv på bosetting av flyktninger. Et kjernepunkt i den nye bosettingsmodellen var derfor at KS skulle ta på seg en sterkere rolle som koordinator og pådriver, med et blikk på hva som var de nasjonale utfordringene i bosettingsarbeidet. Hensikten med denne pådriverrollen var å skaffe nok vedtaksplasser i kommunene. Men også med hensyn til forhandlingene omkring bosetting av den enkelte flyktning har man et koordineringsproblem.

«Flyktningkonsulentens dilemma»

Bosetting av flyktninger i kommunene og spesielt de såkalte vanskelige flyktning-gruppene kan forstås som et koordineringsproblem av typen *fangens dilemma*¹³. Dette er en situasjon kjennetegnet av at dersom hver enkelt gjør det som er mest rasjonelt for seg selv, så vil alle komme dårligere ut av det enn dersom de hadde koordinert sine handlinger og gjort noe som fremstår som mindre attraktivt for den enkelte. Utgangspunktet er at bosetting av flyktninger i kommunene er basert på kommunal frivillighet – dette er en sentral forutsetning for modellen slik den ser ut i dag. Men kommunene velger ikke bare *om* de vil bosette flyktninger eller ikke, og *hvor mange*, men i stor grad også *hvilke*. De færreste kommuner har vedtatt å reservere seg mot bestemte grupper, men det ligger ofte sterke føringene for hvilke grupper kommunene ønsker å bosette – og i enda sterkere grad hvilke grupper de ikke ønsker å bosette. For den enkelte kommune virker det mest

¹³ Fangens dilemma er et begrep fra spillteoretiske analyser innen statsvitenskap. Begrepet tar utgangspunkt i en anekdote om to fanger som sitter i hver sin celle. Fangevokterne sier til hver av dem at hvis du sladrer på kameraten din, og han ikke sladrer på deg, vil du bli satt fri, og han får 10 års fengsel. Hvis dere begge sladrer, får begge 5 års fengsel. Hvis ingen sladrer, får begge ett års fengsel. Hvis kameraten din sladrer, men du ikke gjør det, blir han satt fri mens du får 10 års fengsel. Vi sier det samme til kameraten din. Utfallet av dette «spillet» er at begge vil sladre i håp om at den andre ikke vil gjøre det og dermed selv gå fri. Begge får dermed 5 års fengsel. Hvis de begge hadde holdt tett, ville de begge kun ha fått ett år bak murene. Fangens dilemma brukes til å analysere situasjoner hvor hver og en for seg har mål og strategier som fører til at alle taper, fordi det er rasjonelt å forfølge sine mål. Samarbeid er dermed vanskelig (se f.eks. Elster 1976:129).

rasjonelt å være litt strategisk i forhold til hvem de bosetter. Integreringstilskudd og andre tilskuddsordninger skal i hovedsak dekke gjennomsnittlige kostnader, så for den enkelte kommune vil det være best å få så «velfungerende» flyktninger som mulig, og la noen andre ta de dyre og vanskelige gruppene.

Resultatet er at disse gruppene blir sittende lenge i mottak og vente på bosetningsplass i kommunene, mens forhandlinger med de enkelte kommunene om bosetting av vanskelige grupper ifølge våre informanter opptar en stor del av IMDi ressurser. Flyktningene kan ikke bo noe annet sted enn i en kommune og før eller siden vil kommunene måtte bosette de dyre og vanskelige flyktninggruppene. Jo mer strategiske kommunene er, jo lengre tid tar det før flyktningene blir bosatt, og jo mer av ressursene på bosettingsfeltet brukes på forhandlinger mellom IMDi og kommunene, i stedet for på å integrere flyktningene.

Samtidig er alle aktørene på feltet enige om at det er uheldig for flyktningene å bli sittende lenge i mottak. Uvissheten og lediggangen over lang tid forsterker ofte de problemene flyktningene har som gjorde at de i utgangspunktet ble oppfattet som vanskelige å bosette. Når de endelig blir bosatt i en kommune, er de dermed enda dyrere og vanskeligere for kommunen enn de hadde vært dersom de hadde blitt bosatt med en gang, og IMDi har langt mindre ressurser til rådighet til å støtte kommunenes integreringsarbeid fordi disse har blitt brukt på forhandlinger med kommunene.

KS som pådriver

Så lenge bosettingen er basert på kommunal frivillighet, er det derfor avgjørende for effektiviteten i bosettingsarbeidet at det finnes instanser som kan bidra til at den enkelte kommune setter sine egne kortsiktige interesser til side for å oppnå et best mulig resultat for alle. Et sentralt siktemål i den nye modellen var at KS skulle ta på seg denne koordinatorfunksjonen som representant for kommunene med langt større legitimitet til å fremme bosettingen av flyktninger enn det statens organer kunne ha. Dette skulle skje på flere måter:

For det første skulle deltakelsen fra kommunerepresentantene og KS i Nasjonalt bosettingsutvalg bidra til at bosettingsarbeidet blir forankret hos kommunesiden og at legitimiteten i målsettingene styrkes i forhold til den enkelte kommune. Samtidig skulle man få et effektivt organ for å beregne bosettingsbehov og diskutere felles utfordringer i bosettingsarbeidet. For det andre skulle KS drive et aktivt motivasjonsarbeid opp mot enkelte kommuner. Som en del av avtalen i den nye modellen skulle ordførere og rådmenn i sentrale presskommuner innkalles til møter med KS for å diskutere løsninger for å møte bosettingsbehovet, det skulle arrangeres fylkesvise samlinger for å diskutere fordeling av flyktninger og høstkonferansen skulle brukes som en arena for å motivere kommunene til å bosette flykt-

ninger og diskutere bosettings spørsmål. For det tredje skulle det etter den nye modellen fokuseres på et større regionalt ansvar for bosettingen av flyktninger. I samarbeid med KS skulle det holdes møter på fylkesnivå der kommunene i fellesskap skulle ta ansvaret for å bosette det nødvendige antallet flyktninger. Til sammen skulle disse funksjonene bidra til et høyere tempo i bosettingen.

Nasjonalt bosettingsutvalg

Nasjonalt bosettingsutvalg ble opprettet som en del av den nye bosettingsmodellen. Det består av tre representanter for staten og tre representanter for kommunesiden hvorav to representerer enkeltkommuner og én representerer KS, samt en representant for Husbanken som tidligere hadde en observatørrolle, men som nå har fått en selvstendig plass i utvalget. Utvalgets oppgaver er å:

- Fastsette det totale bosettingsbehovet kommende år innen 1. mai
- Fordele det totale bosettingsbehovet på fylkene etter gitte kriterier
- Foreta ny fordeling til fylkene når det estimerte behovet endrer seg med mer enn 1000 personer
- Rapportere til departementet om utvalgets arbeid i bosettingsåret og vurdere måloppnåelse og eventuelle tiltak

Utvalget møtes tre til fire ganger i året. Det nye med denne ordningen sammenlignet med situasjonen før innføringen av ny bosettingsmodell, er at kommunene er representert i det organet som lager prognoser og fordeler flyktninger på fylkesnivå. Tidligere ble dette gjort av UDI i samarbeid med KS.

Vi har ikke et veldig solid grunnlag for å vurdere NBUs bidrag i bosettingsarbeidet. Flyktningkonsulenter og rådmenn har liten kontakt med utvalget, så det er lite informasjon å hente i de kvantitative undersøkelsene. Vi har derfor basert vår vurdering på kvalitative intervjuer med medlemmer i utvalget, samt representanter for IMDis regionkontorer som har en del med utvalget å gjøre. På bakgrunn av disse intervjuene avtegner det seg to områder der NBUs innsats kan bidra til en raskere bosetting.

Bedre oversikt over behov og rutiner for fordeling av kvoter

For det første er det et gjennomgående inntrykk hos våre informanter at arbeidet i NBU har bidratt til bedre oversikt over behovet og bedre rutiner for å fastsette kvoter for fylkene fremover i tid, som igjen gjør det lettere for kommunene å planlegge bosettingen.

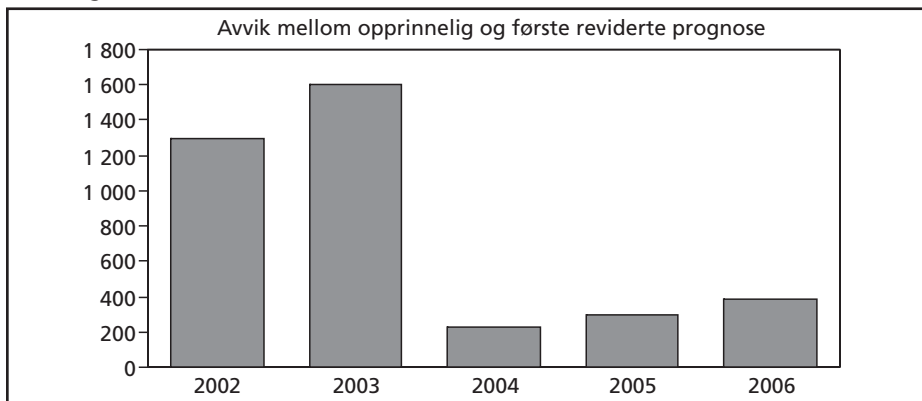
«Det nye bosettingsregimet har de siste årene gitt en bedre systematikk enn tidligere, det har blitt lettere å sette måltall på ulike områder. Man ser raskere hvor flyktingene skal plasseres, når man får fordelingen på fylkesnivå først. Det tror jeg i neste runde gir en raskere bosetting.»

En representant for staten i NBU uttalte at:

«Det betyr mye at det er med representanter for både staten og kommunene. Vi har fått et organ som har en viss oversikt over problemene. Som kan jobbe systematisk med å finne flaskehalsene, definere behovene og følge prosessen nøyere. Det gjør NBU til et godt rådgivende organ. Husbanken har blitt med som fullverdig medlem, og det var et klokt valg. Representanter fra alle involverte parter gir mye bedre oversikt og kontroll enn vi hadde før.»

At det de siste årene har vært langt mindre avvik mellom utvalgets opprinnelige prognoser og deres reviderte prognoser kan være en indikator på at man har blitt mer treffsikre, og at beregningene dermed gir et bedre grunnlag for den videre planleggingen av bosettingsarbeidet. Mens avviket mellom opprinnelig prognose og første revidering var på 1300 personer i 2002 og 1600 personer i 2003, så var dette avviket bare 230 i 2004, 300 i 2005 og 385 i 2006. Dette skyldes imidlertid hovedsakelig bedre rutiner for å utarbeide prognoser for bosettingsbehovet i UDI.

Figur 5.1 Avvik mellom NBUs opprinnelige og første reviderte prognoser for kommende års bosettingsbehov. 2002-2006. Antall. Kilde: KS, UDI, IMDi



Forankring av målene i bosettingsarbeidet hos kommunene

For det andre er våre informanter enige om at kommunenes deltakelse i utvalget som fastsetter behovene og foretar de fylkesvise fordelingene, har ført til større legitimitet og oppslutning om målene i bosettingsarbeidet på kommunesiden. En av statens representanter uttalte at:

«Arbeidet har en viss legitimitet hos alle parter i mange ledd, så det blir en stabilitet over det hele. Hvis det bare var noen tall som ble sendt fra UDI, slik det var før, så ville ikke folk i kommunene forholdt seg til det på samme måte. Nå forholder man seg klart til det som kommer fra NBU. Det har mye større legitimitet på kommunesiden.»

Det samme inntrykket fikk vi formidlet fra IMDIs lokale enheter:

«Det er en klar fordel at representanter for kommunene sitter i utvalget, både fra KS og rådmenn og ordførere i enkeltkommuner. Det gir en direkte kanal til Kommune-Norge om hvordan bosettingen oppleves. At målene i bosettingsarbeidet blir mer forankret på kommunenivå, er avgjørende for at de skal nås. Jeg vil ikke si at disse målene er forankret i kommunene i dag, men deltakelsen i NBU hjelper helt klart i riktig retning. Vi har jo fått en større andel av flerårige avtaler med kommunene. Det har vært et ønske fra oss og NBU og det tyder på at kommunene ser sin rolle i bosettingsarbeidet som en mer naturlig del av deres oppgaver.»

Samtidig mener utvalgets medlemmer at kommunenes deltakelse i NBU også har ført til et tettere samarbeid og bedre informasjonsutveksling mellom partene, noe som igjen har ført til større forståelse for kommunenes behov og synspunkter fra statens side.

«Arbeidet i NBU har nok ført til større forståelse for kommunenes behov og synspunkter omkring bosetting fra statens side. De har en større opplevelse av å bli hørt. Vi får deres synspunkter og problemer inn som ferskvare. Det har mye å si for oss dersom vi skal kunne ta tak i ting. NBU gir oss en direkte kanal inn til kommunenes virkelighet. Hvis vi ikke vinner kommunene på administrativt og politisk nivå, så taper vi.»

KS' motivasjonsarbeid overfor kommunene

Da KS gikk inn i den nye bosettingsmodellen, var det blant annet under forutsetning av og med den hensikt å opprettholde den kommunale frivilligheten i

bosettingsarbeidet. Til gjengjeld skulle KS som nevnt innta en sentral pådriverrolle med hensyn til å stimulere kommunene til å bosette flere flyktninger. Denne nye pådriverrollen som KS skulle ta på seg, sto sentralt i den nye bosettingsmodellen og besto av flere elementer:

KS regionalt skulle samarbeide nært med UDI/IMDis regionkontorer/lokale enheter for å fordele flyktninger på de enkelte kommunene innenfor hvert fylke. KS skulle innkalle ordførere og rådmenn i presskommuner til motivasjonsmøter der de skulle diskutere løsninger for å møte bosettingsbehovet. Det skulle arrangeres møter på fylkesnivå for å diskutere bosetting og fordeling av flyktninger. Og KS' høstkonferanser skulle brukes som en arena for å ta opp problemstillinger knyttet til bosetting. Hensikten var at alt dette skulle føre til sparte ressurser for UDI, raskere saksbehandlingstid og større bosettingsvilje i kommunene.

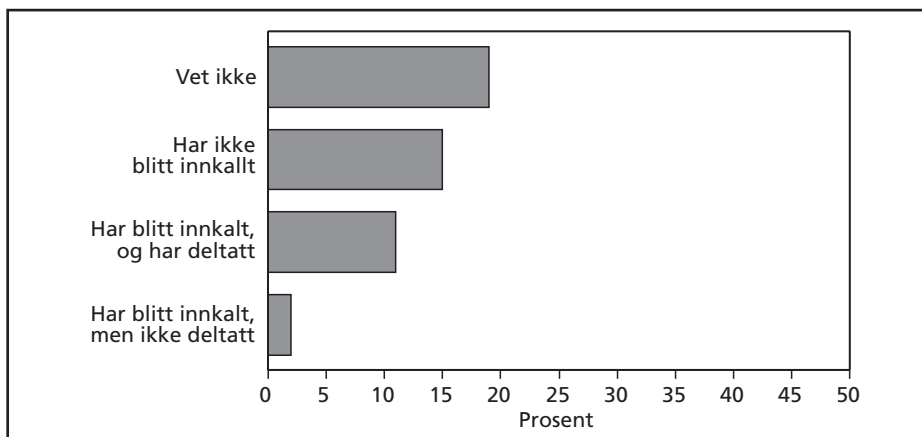
Få kommuner har blitt innkalt til motivasjonsmøter

Et sentralt punkt i den nye bosettingsmodellen var at KS skulle innkalle ordførere og rådmenn i sentrale presskommuner til motivasjonsmøter sammen med andre kommuner i fylket, der de skulle diskutere bosettingsbehov og praktiske løsninger i bosettingsarbeidet. I sluttrapporten fra arbeidsgruppen som utarbeidet ny modell i 2001, heter det at: «Samtidig som UDIs regionkontorer sender ut anmodning om bosetting til kommunene i det enkelte fylke, innkaller KS i fylkene til regionale møter med kommuner i pressområder. (...) KS ser for seg rundt 20 sentrale bykommuner hvor det vil være behov for regionale møter med de omliggende kommunene. På disse møtene (...) vil også UDIs regionkontor, Aetat og Husbanken delta. KS står som ansvarlig for møtene.» Hensikten med disse møtene var å stimulere til økt bosetting i disse områdene.

For å få en oversikt over hvor mange kommuner som har blitt innkalt til slike møter, spurte vi rådmennene i 48 utvalgte presskommuner om den politiske og administrative ledelsen i kommunen har blitt innkalt til slike møter i perioden etter 2002.

13 av rådmennene hadde blitt innkalt til slike møter, og elleve av dem hadde deltatt. Resten hadde enten ikke blitt innkalt, eller visste ikke om de hadde blitt innkalt. Blant dem som hadde deltatt, hadde én deltatt en gang, to hadde deltatt to ganger, tre hadde deltatt mer enn to ganger, mens fem ikke husket hvor mange ganger de hadde deltatt. Her må vi huske på at spørsmålet gjelder hele perioden etter innføring av ny modell i 2002. Ifølge KS ble det i perioden rett etter innføringen av den nye modellen gjennomført slike møter i de 20 viktigste pressområdene. I 2003 ble det imidlertid bare avholdt ett slikt møte, og etter det har det ikke blitt innkalt til noen slike møter som det ble skissert i forslaget til ny modell. Dette har ifølge KS blitt besluttet i samråd med IMDi og skyldes redusert boset-

Figur 5.2 Rådmennenes svar på spørsmålene: «Et sentralt element i den nye bosettingsmodellen var at rådmenn og ordførere i sentrale presskommuner skulle innkalles til såkalte motivasjonsmøter om bosetting av flyktninger med KS. Har politisk/administrativ ledelse i din kommune blitt innkalt til et slikt møte siden 2002?» Og «Har dere deltatt i slike møter?» Antall. N=48.



tingsbehov og mindre press på kommunene, samt at mange av de sentrale kommunene har fattet flerårige vedtak. Representantene for IMDi regionkontorer peker imidlertid på at de ikke noen av disse årene har klart å hente inn nok vedtaks plasser, og at KS derfor burde ha tatt initiativ til slike møter. De legger mer vekt på at dette er en side ved den nye bosettingsmodellen som ikke har fungert:

«Når det oppstår en differanse mellom vedtak og faktisk bosetting innen et fylke, så skulle KS ta initiativ til møter med IMDi og kommunene for å komme frem til løsninger for denne differansen og hvordan denne kunne fordeles. Men dette har ikke fungert i det hele tatt. Vi har ikke hatt noen sånn ordning ... NBU besluttet at man skulle ha fylkesvise møter på nyåret, men disse har ikke funnet sted, KS har ikke fått til å invitere til slike møter. Det har ikke fungert.»

KS hevder på sin side at det er opp til IMDi å vurdere behovet og melde fra til KS om at de skal innkalle til møter i de aktuelle kommunene – noe de ifølge KS ikke har gjort. Her er det altså snakk om en svikt i rutinen som skal sørge for at virkemidlene i bosettingsmodellen settes inn der det er behov for dem. En sentral årsak til denne svikten er at modellen i liten grad er nedfelt skriftlig, den er ikke hjemlet i lov, og det er generelt mye usikkerhet om hva som faktisk ligger i den nye modellen.

I kapittel 5 så vi at det var en betydelig nedgang i ventetiden i mottak for flyktninger i perioden umiddelbart etter innføringen av ny bosettingsmodell. Dette var i den samme perioden da KS faktisk gjennomførte sitt motivasjonsarbeid opp

mot en del kommuner. Etter 2003 har KS ikke gjennomført slike møter, og i denne perioden har ventetiden økt. Det kan godt tenkes at det har vært en sammenheng mellom det motivasjonsarbeidet som ble gjort og utviklingen i ventetiden i mot-tak for flyktninger. Funnene viser at det fortsatt er behov for denne typen mot-ivasjonsarbeid, men at systemet som skal sørge for at disse virkemidlene blir brukt, ikke fungerer. I dag er det dessuten ikke bare behov for å motivere kommunene til å bosette et stort antall flyktninger. Det er også et behov for å motivere kom-munene til å bosette flere av de såkalte vanskelig bosettings- og integrerbare flykt-ningene, og til å være mindre selektive i sitt bosettingsarbeid. Dette har ikke KS sett som sin oppgave så langt. I den nye bosettingsmodellen ble det kun fokusert på innhenting av vedtaks plasser, mens utfordringene i dag også er knyttet til for-delingen av de enkelte flyktninger til kommunene.

Uenighet mellom partene omkring den rollen KS i fylkene har i bosettingsarbeidet

I sluttrapporten fra arbeidsgruppen som har utarbeidet den nye bosettingsmodel-len som ble vedtatt i 2001, heter det at «UDIs regionkontorer utarbeider i løpet av mai forslag til hvordan det antall flyktninger hvert fylke har fått tildelt skal for-deles på de enkelte kommunene i fylket. *Det skjer i nært samarbeid med Kommu-nenes Sentralforbund i fylket* (vår utheving) og eventuelt Kommunenes Sentral-forbund (KS) sentralt etter nærmere bestemte kriterier.» (Sluttrapport fra arbeids-gruppen som utarbeidet ny modell 2001)

Denne oppgaven dekkes i dag av KS sentralt. I Statskonsults evaluering av bosetting av flyktninger slås det fast at det i 2005 ble brukt om lag 0,6 årsverk på bosetting i KS sentralt, hvor det hovedsakelig er én person involvert, mens det brukes om lag 0,3 årsverk fordelt på de ni regionale kontorene (Statskonsult 2006). I sluttrapporten fra 2001 heter det at «KS vurderer det som mest effektivt å ha en person ansatt i KS sentralt som kan bistå KS i fylkene i deres arbeid og som ko-ordinerer KS' bosettingsarbeid». KS regionalt deltar på årlige møter i fylkene der bosettingsarbeidet blir diskutert, men blant våre informanter i IMDIs regionkon-torer etterlyses et mye større engasjement og innsats fra KS i fylkene. Et typisk utsagn derfra var:

«Arbeidet med bosetting er altfor sentralisert i KS. Egentlig skulle hvert region-kontor samarbeide med KS lokalt, men det er kun KS sentralt som jobber med dette. Og det er jo bare en person der som er involvert. [Den personen] gjør en kjempejobb, men det er jo ikke nok. Vi skulle gjerne hatt en lokal sam-arbeidspartner. Men det er ikke naturlig for oss å samarbeide med KS lokalt, de har ikke noe kompetanse på dette.»

Også flere av flyktningkonsulentene i kommunene etterlyser et samarbeid med KS i fylkene. En representant fra KS sentralt mener derimot at IMDi hadde urealistiske forventninger til de oppgavene KS i fylkene har, og at dette ikke var en forutsetning i den nye modellen. Ettersom ansvarsforholdet mellom partene i liten grad er nedfelt i styringsdokumenter, er det vanskelig å avgjøre hvilken rolle regionkontorene til KS *egentlig* skulle ha i den nye modellen. Det synes imidlertid klart at representantene fra IMDis regionkontorer har hatt høyere forventninger til KS i fylkene enn det KS har lagt til grunn.

Høstkonferansen – en optimal arena for å diskutere bosetting?

Etter innføring av ny modell skal bosetting av flyktninger ha vært et eget tema på høstkonferansene som KS arrangerer for alle kommunene i hvert fylke. I sluttrapporten heter det at: «bosetting vil være et punkt på dagsorden på høstkonferansene som KS arrangerer i hvert fylke etter at statsbudsjettet er lagt frem i oktober. På dette møtet vil kommunene i fellesskap måtte komme frem til en løsning for hvordan man skal bosette de flyktninger som kommunene samlet sett ikke har sagt seg villig til å bosette innen fristen 20. september.» (Sluttrapport 2001) I og med at motivasjonsmøtene med ledelsen i sentrale presskommuner i liten grad har blitt gjennomført de senere år, så er høstkonferansen for de aller fleste kommuner den eneste kontakten de har med KS i bosettingsarbeidet. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om dette er en optimal arena for disse diskusjonene. Konferansen har et stramt tidsprogram, og det er mange temaer som skal behandles. Bosetting av flyktninger blir stort sett behandlet ved at KS har en halv times redegjørelse omkring situasjonen. Litt under halvparten av rådmennene i 48 utvalgte presskommuner mente dette er en velegnet arena for å diskutere fordeling av bosettingskommuner, mens resten mente det ikke var det, eller oppga at de ikke visste. De som svarte at det ikke var en velegnet arena, ble bedt om å oppgi grunnen til det. Typiske svar var at høstkonferansen bør prioritere viktigere temaer (arbeidsgiverpolitikk, inntektspolitiske spørsmål), at dette har liten interesse for flere kommuner, det er et for stort forum, og at det heller bør diskuteres i egne fora med fagansvarlige. IMDis representanter var enda tydeligere på at høstkonferansene ikke egner seg til dette spørsmålet:

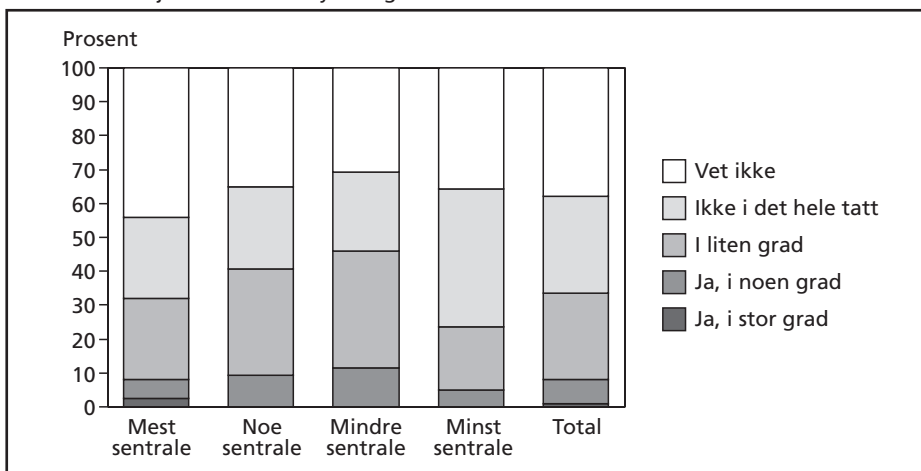
«Høstkonferansen skulle brukes til dette, men var uegnet. For det første var det ikke plass på programmet. For det andre: Kommunene svarer ikke innen 1. oktober og da har man ikke dette klart til konferansen.»

Effekten av motivasjonsarbeidet

Den nye bosettingsmodellen ble innført i en periode med stort bosettingsbehov, og et sentralt element i modellen var at KS skulle motivere kommunene til å bosette flere flyktninger. I perioden rett etter innføring av modellen ble dette motivasjonsarbeidet gjennomført. Dette sammenfalt med en betydelig reduksjon i ventetiden i mottak for flyktninger som ble bosatt i kommunene. Etter 2003 har KS imidlertid ikke fulgt opp dette motivasjonsarbeidet. I samme periode har ventetiden i mottakene gått opp igjen til det nivået den var i 2000, men vi har ikke grunnlag for å si at det er noen årsakssammenheng mellom de to. I denne perioden har også bosettingsbehovet blitt redusert. Dette er ifølge KS en hovedårsak til at motivasjonsarbeidet ikke har blitt gjennomført på den måten som modellen la opp til. Likevel har det i fem av seks regioner ikke blitt skaffet til veie nok vedtaks plasser i noen av årene etter at ny modell ble innført. Uklare ansvarsforhold har gjort at det ikke har blitt tatt initiativ til motivasjonsmøter der det faktisk har vært et behov for det. Problemene med tempoet i dagens bosettingsarbeid er dessuten ikke bare knyttet til å skaffe nok vedtaks plasser til det totale volumet av flyktninger. Som vi har vært inne på flere steder i rapporten, er problemene vel så mye knyttet til vanskeligheter med å bosette bestemte grupper som oppfattes som særlig vanskelige å bosette og integrere. Dette siste er et spørsmål som så langt ikke har vært adressert direkte i KS' motivasjonsarbeid.

Vi har forsøkt å måle effekten av det motivasjonsarbeidet KS har gjort ved å spørre flyktningkonsulentene. Det var et mål å konsentrere innsatsen mot de sentrale presskommunene, og vi vil derfor sammenligne svarene i ulike kommuner fordelt etter sentralitet. Flyktningkonsulentene ble spurt om i hvilken grad de

Figur 5.3 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Har KS' engasjement bidratt til å øke kommunens vilje til å bosette flyktninger?» N=215. Prosent.



opplever at KS' engasjement har bidratt til å øke kommunens vilje til å bosette flyktninger.

De aller fleste flyktningkonsulentene mener at KS' motivasjonsarbeid ikke har hatt noen nevneverdig effekt på kommunens vilje til å bosette flyktninger. Dette gjelder både sentrale presskommuner og mindre sentrale kommuner.¹⁴ Svarene vi her ser gjenspeiler nok det faktum at det ikke har blitt gjennomført noe slikt motivasjonsarbeid de siste årene. Som vi har vist antyder tallene fra UDI over ventetid i mottak derimot at det kan ha vært en effekt av motivasjonsarbeidet i den perioden det faktisk ble gjennomført, i perioden umiddelbart etter innføringen av ny bosettingsmodell.

Mye tyder på at bosetting av flyktninger i større grad har blitt «normalisert» i kommunene og anses mer som en integrert del av deres ordinære oppgaver. Det er i dag færre kommuner som nekter å bosette flyktninger enn det var tidligere, og det gjøres nå flere flerårige vedtak. Vi må kunne anta at ny bosettingsmodell har bidratt til dette, selv om det ikke merkes direkte av flyktningkonsulentene. På den annen side kan dette være et resultat av at tiden går. Kommunene har etter hvert fått lengre erfaring med bosetting av flyktninger, og dette er ikke lenger et nytt og ukjent fenomen.

Det synes klart at virkemidlene i KS' motivasjonsarbeid som skulle bidra til å sikre tilstrekkelig antall plasser i kommunene, i dag ikke blir brukt – delvis fordi behovet er mindre, men det har heller ikke blitt iverksatt i de tilfellene der det har vært et behov. Det synes klart at det mangler mekanismer som kan fange opp behovene og iverksette de virkemidlene som ligger i modellen når det er behov for dem. Manglende oppgavefordeling mellom KS og IMDi gjør at ingen tar ansvar for å sette inn tiltakene som trengs for å nå målene i bosettingsarbeidet.

¹⁴ Vi har i analysen benyttet en SSB-standard for kommuners sentralitet. Standarden har opprinnelig følgende kategorier for sentralitet: 1) Mest sentrale, 2) Noe sentrale kommuner innenfor 2,5 timer fra et tettsted på nivå 3, 3) Noe sentrale kommuner og ikke innenfor 2,5 timer fra et tettsted på nivå 3, 4) Mindre sentrale kommuner, men innenfor 2,5 timer til et tettsted på nivå 3, 5) Mindre sentrale og ikke innenfor 2,5 timer til et tettsted på nivå 3, 6) Minst sentrale, men innenfor 2,5 timer til et tettsted på nivå 3, 7) Minst sentrale og ikke innenfor 2,5 timer til et tettsted på nivå 3. Vi har kodet om variabelen til 4 hovedverdier og slått sammen verdier som er på samme sentralitetsnivå uavhengig av om kommunen befinner seg innenfor 2,5 timer til tettsted på nivå 3 eller ei.

Økt regionalt ansvar

Et annet virkemiddel når det gjelder den nye bosettingsmodellen var at kommunene innen en region i større grad skulle gjøres kollektivt ansvarlige for å bosette et gitt antall flyktninger og generelt øke det interkommunale samarbeidet omkring bosetting og integrering av flyktninger.

Kollektivt ansvar for bosettingstallene i regionene fungerer ikke

En målsetting med den nye bosettingsmodellen var at kommunene i en region i større grad skulle gjøres kollektivt ansvarlig for bosettingen av det bestemte antall flyktninger i regionen. Dersom noen kommuner vedtok færre bosettingsplasser enn de ble anmodet om, skulle det innkalles til møter der restansen skulle fordeles innad i regionen. Dette har ikke blitt gjennomført noen steder. I Stavanger-regionen har man forsøkt å gjennomføre et slikt kollektivt ansvar for bosettingen, men Sola kommune trakk seg ut av samarbeidet. Ifølge representanter fra NBU har det vært en urealistisk målsetting at kommunene skulle ta på seg dette ansvaret i fellesskap:

«... det kollektive ansvaret, der kommunene i en region skal ta ansvaret dersom en annen kommune i regionen ikke bosetter i tråd med vedtakene, det er ren utopi. Dersom en ikke vil, så skal andre ta over – det tror jeg ikke er realistisk. Har aldri hørt om at det har fungert. Dette er ofte et meget vanskelig og kontroversielt spørsmål i kommunene. Man gjør vedtak ut fra hvor mye man kan klare og har kapasitet til. Det ville være helt uholdbart å plutselig få dumpet ti ekstra flyktninger i fanget fordi nabokommunen ikke gidder ...»

I IMDis regionkontorer trekker de frem dette som et hinder for å få innhentet nok vedtaks plasser:

«Det som ikke har fungert, er helt konkret å organisere møtene om hvem som skal ta opp restansen, det vil si differansen mellom anmodninger og bosettinger ... Vi har ikke kunnet ta opp dette på regionalt nivå slik ordningen legger opp til. Vi må gå på hver enkelt kommune. Så dette har ikke fungert som det skal. Det har gjort at vi aldri klarer å nå målene våre.»

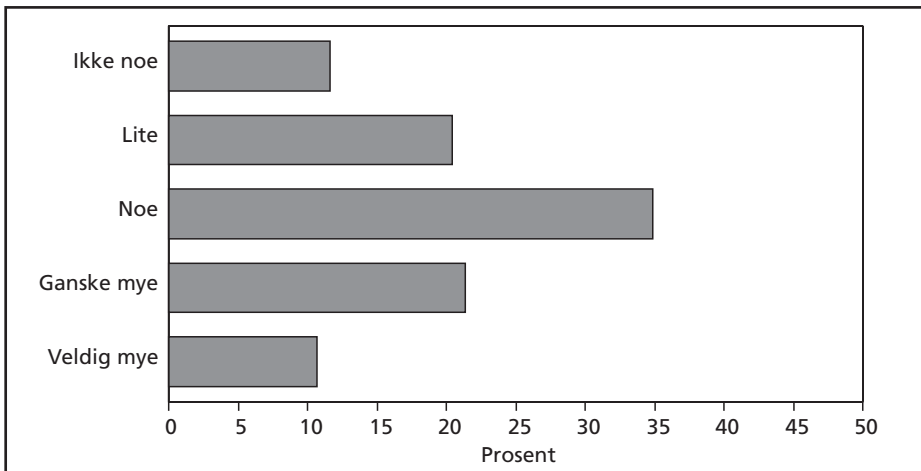
En årsak til at dette ikke har fungert, kan som vår informant i NBU påpekte, være at det i utgangspunktet var lite realistisk for kommunene å kunne ta på seg et slikt ekstra ansvar. En annen årsak kan være at de arenaene hvor dette kunne vært tatt opp, ikke har fungert etter hensikten. KS har i liten grad innkalt til regionale møter, og høstkonferansen har ikke vært en egnet arena for å ta opp såpass detaljerte og vanskelige spørsmål.

Økt regionalt samarbeid i bosettings- og integreringsarbeidet?

I hvilken grad kommunene samarbeider om det generelle bosettings- og integreringsarbeidet, som for eksempel omkring integreringstjenester, arbeidsmarkedstiltak, barnehager og så videre varierer mye fra kommune til kommune.

På spørsmål om i hvilken grad kommunen samarbeider med andre kommuner i regionen om å bosette flyktninger, svarer 11 prosent at de samarbeider veldig mye, 22 prosent svarer at de samarbeider ganske mye, 34 prosent at de samarbeider noe, mens 21 prosent svarer lite og 12 prosent ikke noe. På spørsmål om hvor stor betydning interkommunalt samarbeid har for kommunens evne og vilje til å bosette og integrere flyktninger, fordeler svarene seg som følger: meget stor: 10 prosent, ganske stor: 31 prosent, noe: 42 prosent, liten: 40 prosent, ingen: 13 prosent, vanskelig å si: 8 prosent. Svarene er jevnt fordelt mellom sentrale og mindre sentrale kommuner.

Figur 5.4 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Når det gjelder arbeidet med å bosette flyktninger, i hvilken grad samarbeider kommunen med andre kommuner i regionen?» N=215. Prosent.



I de kvalitative intervjuene kommer det også frem store variasjoner i graden av interkommunalt samarbeid. Noen svarer at de ikke har noe samarbeid med andre kommuner, mens andre samarbeider tett. Det er særlig kvalifiseringstjenester det samarbeides om, men også arbeidsformidling, boliger, barnehager, helsetilbud og lignende. Her kommer det i enkelte tilfeller dessuten frem at dette var noe som særlig ble fremmet i perioden rett etter innføringen av ny bosettingsmodell, men som siden har blitt viet mindre oppmerksomhet. En flyktningkonsulent i en sentral presskommune på Østlandet kunne fortelle følgende:

«For noen år siden hadde vi en plan om å opprette et interkommunalt selskap, men det ble ikke noe av. Da hadde vi en tett dialog med KS om regionalt samarbeid og å utnytte hverandres arbeidsmarkeder bedre. Det ble ikke noe av, men vi har en samarbeidsavtale om å kjøpe kvalifiseringstjenester av hverandre. Men dette har ikke vært så veldig aktivt i det siste. Det er noe vi kanskje bør ta opp igjen ...»

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt det har blitt mer eller mindre samarbeid etter innføringen av ny modell. Det finnes få objektive mål på graden av interkommunalt samarbeid. Dessuten har de fleste flyktningkonsulentene ikke vært i stillingene lenge nok til at de kan sammenligne situasjonen før og etter, og det er også problematisk å stole på hukommelsen så langt bakover i tid. Vi stilte likevel spørsmålet om det har blitt mer eller mindre av denne typen samarbeid til rådmennene, som kan antas å ha lengre fartstid i kommunen. Her er imidlertid utvalget så lite at tallene må tolkes med betydelig varsomhet. Av 48 rådmenn i utvalgte presskommuner svarer 15 at deres kommune samarbeider med andre kommuner om bosetting og integrering av flyktninger. Av disse svarer tre at det har blitt merkbart mer samarbeid etter innføringen av ny modell, sju svarer at det har blitt noe mer, fire at det er verken mer eller mindre, mens én ikke vet. Ti av disse svarer dessuten bekreftende på at et ytterligere utvidet samarbeid vil øke kommunens evne til å bosette flyktninger.

Med en viss usikkerhet kan vi si at resultatene tyder på at de fleste kommuner samarbeider lite om bosetting og integrering av flyktninger, men at det i noen kommuner har blitt fokusert noe mer på dette etter innføringen av ny modell, og at disse ser et potensial for ytterligere samarbeid. Alt i alt kan vi si at det regionale samarbeidet ikke har blitt gjennomført slik det var tenkt i modellen. Det er særlig det kollektive ansvaret for å skaffe til veie nok vedtaks plasser som ikke har latt seg gjennomføre. Mye tyder likevel på at det har vært generelt mer fokusering på regionalt samarbeid omkring tilbud av integreringstjenester – samordning av tilbud, utveksling av kompetanse osv. Resultatene antyder også at det er et potensial for å utnytte mulighetene som ligger i regionalt og interkommunalt samarbeid enda bedre.

Oppsummering

- Innføring av ny bosettingsmodell var først og fremst en administrativ reform. De sentrale virkemidlene i bosettingsregimet ligger fast; bosetting basert på kommunal frivillighet og forhandlinger mellom stat og den enkelte kommu-

ne, og statlige økonomiske tilskuddsordninger som skal kompensere for kommunenes utgifter.

- Det gamle bosettingsregimet hadde et koordineringsproblem ved at ingen på kommunesiden hadde et nasjonalt blikk på utfordringene i bosettingsarbeidet. Dette gjaldt ikke minst utfordringene knyttet til å bosette de såkalt «vanskelig bosettings- og integrerbare». Et kjernepunkt i den nye modellen var at KS, ved å ta på seg en sterkere pådriverrolle, skulle bidra til å løse dette koordineringsproblemet, gjennom opprettelsen og deltakelsen i Nasjonalt bosettingsutvalg, gjennom et aktivt motivasjonsarbeid opp mot kommunene og gjennom en sterkere regional fokusering og ansvar i bosettingsarbeidet.
- Undersøkelsens resultater tyder på at opprettelsen av NBU har ført til bedre oversikt over behovene og bedre rutiner for fordeling av fylkesvise kvoter. Deltakelsen fra representanter for kommunene i utvalget har også gitt en sterkere forankring og legitimitet for målsettingene i det nasjonale bosettingsarbeidet på kommunesiden, samt bedre informasjonsutveksling mellom partene omkring sentrale utfordringer i bosettingsarbeidet.
- Mottaks- og bosettingsstatistikken antyder at det var en merkbar positiv effekt av motivasjonsarbeidet som ble gjennomført umiddelbart etter innføringen av ny bosettingsmodell, selv om vi ikke kan utelukke at det var andre faktorer som bidro til nedgangen i ventetid.
- KS har imidlertid etter 2003 ikke fulgt opp den pådriverrolle som modellen la opp til, og i samme periode har ventetiden i mottak gått betraktelig opp. På grunn av uklar ansvarsfordeling mellom IMDi og KS mangler det rutiner for å kalle inn til motivasjonsmøter med kommunene der det er behov for å hente inn flere vedtaks plasser. Høstkonferansen har heller ikke vært en optimal arena for å diskutere utfordringer i bosettingsarbeidet.
- Den nye modellen er ikke hjemlet i noen lov, og virkemidler og ansvarsforhold er i liten grad nedfelt i skriftlige styringsdokumenter. Dette er en sentral årsak til liten gjennomslagskraft.
- Modellen la opp til økt regionalt samarbeid og ansvar for bosetting. Det foregår en del interkommunalt samarbeid omkring integreringstjenester og lignende, men det er tilsynelatende et potensial for mer av denne typen samarbeid.
- Målsettingen om økt regionalt kollektivt ansvar for å skaffe til veie nok vedtaks plasser har imidlertid ikke latt seg gjennomføre.

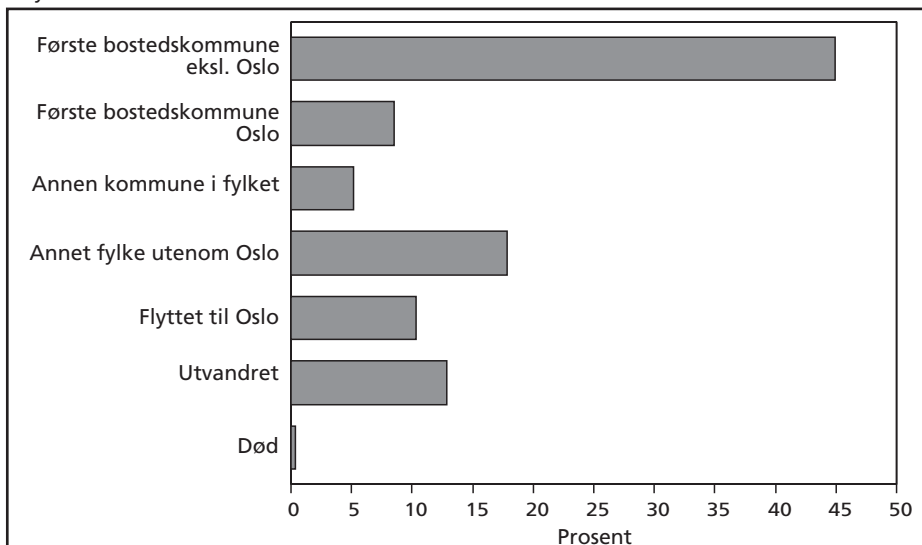
6 Hva påvirker stabiliteten i bosettingen?

En viktig målsetting for den nye bosettingsmodellen var å øke stabiliteten i bosettingen, og redusere sekundærflyttingen. Med sekundærflytting mener vi her videreflytting fra den første kommunen en flyktning ble bosatt i etter at han eller hun fikk opphold i Norge. Mye sekundærflytting vil kunne medføre problemer for både tilflyttings- og fraflyttingskommunene. For fraflyttingskommunene kan den innsatsen de har gjort med å integrere de bosatte flyktningene i nærmiljøet virke meningsløs når flyktningene flytter derfra etter en kort stund. Kommunene det flyttes til, vil på sin side få mindre tid enn nødvendig til å legge tilrette for å ta imot, og gi et godt tilbud til, de flyktningene som kommer. Alt i alt vil stor grad av sekundærflytting kunne redusere muligheten for å få til en planlagt bosetting av god kvalitet. I dette kapitlet vil vi først se nærmere på bosatte flyktnings flytteaktivitet de siste årene. Er det noen mønstre med hensyn til hvor de flytter til og fra? Vi vil deretter se på hvorvidt bosettingen har blitt mer stabil etter innføringen av ny bosettingsmodell. Et viktig spørsmål vil være hva som påvirker stabiliteten i bosettingen, og ikke minst hvilken rolle det nye bosettingsregimet eventuelt har spilt i den forbindelse. Hva virker inn på flyktningenes beslutninger om å flytte eller bli boende i den første bosettingskommunen?

Flyktningenes flyttestrømmer

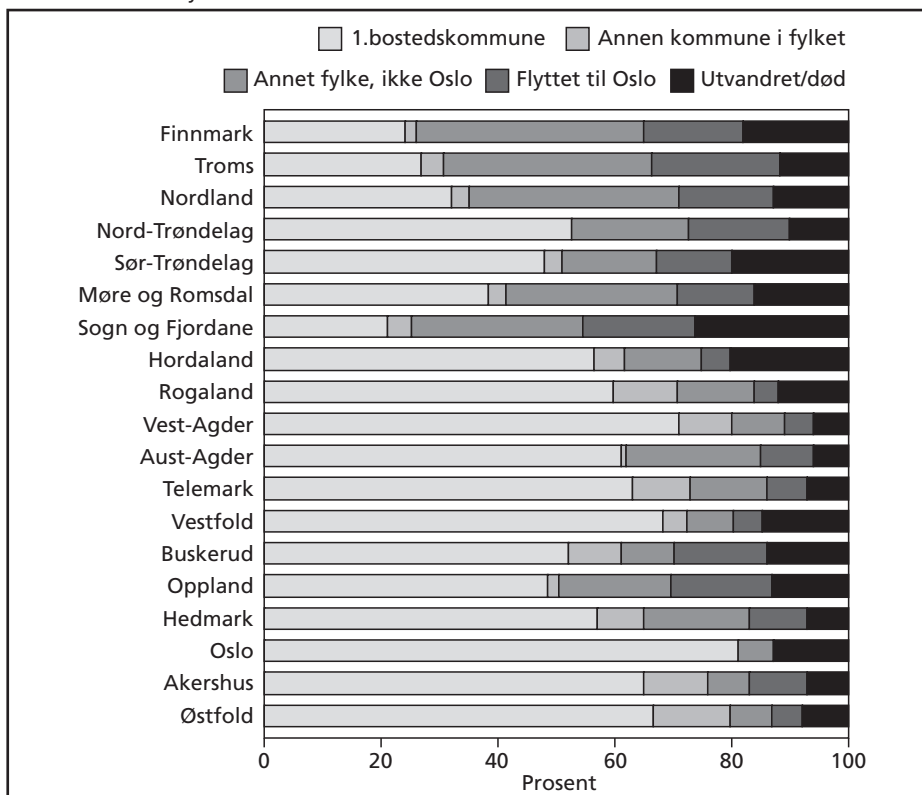
Tendensen de siste årene har vært at flyktningene svært ofte har flyttet fra den bosettingskommunen de først ble bosatt i. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at hele 46 prosent av flyktningene var flyttet ut av den kommunen de først ble bosatt i fem år etter bosetting per 1.1.2005 (Høydahl 2006). Figur 6.1 viser flyktninger bosatt i år 2000 etter bosted fem år etter. Figuren viser med tydelighet at Oslo er en populær tilflyttingskommune. I utgangspunktet var om lag ti prosent av flyktningene bosatt i Oslo. Etter fem år bodde nesten 20 prosent av kohorten som ble bosatt i år 2000, i Oslo. 53,4 prosent av flyktningene i 2000-kohorten bodde fortsatt i første bostedskommune fem år etter bosetting.

Figur 6.1 Flyktninger bosatt i 2000 etter bosted 1.1.2005. Hele landet. Prosent. N=6700. Kilde: Høydahl 2006



Ifølge Høydahl (2006) følger flyktningenes flyttestrømmer i stor grad det generelle flyttemønsteret for resten av befolkningen. Figur 6.2 viser flytteaktiviteten blant flyktninger bosatt i 2000 frem til 1.1.2005. Det er særlig fra de fem nordligste fylkene, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Oppland at flyktningene flytter. Figuren illustrerer også at flyktningene rundt Oslofjord-området har vært mest bofaste. Trenden har vært at flyktningene har flyttet til Østlandet, nærmere bestemt Østfold, Oslo, Akershus og Buskerud (Drammen). I 2004 gikk imidlertid Østfold forbi Oslo som fylket med størst nettoinnflytting av flyktninger (Høydahl 2006).

Figur 6.2 Flyktninger bosatt i 2000 etter hvor de bodde 1.1.2005 fordelt på fylker. Prosent. N=6707. Kilde: Høydahl 2006



Mindre sekundærflytting etter 2002

Som vist over flytter en stor andel bosatte fra den kommunen de først bosettes i etter bare kort tid. Nesten halvparten av flyktningene som ble bosatt i 2000, hadde forlatt første bostedskommune 1. januar 2005. Ifølge Høydahl (2006) har det imidlertid vært stor variasjon de siste årene med hensyn til hvor mange flyktninger som flytter fra den opprinnelige bosettingskommunen. Ser vi på de flyktningene som ble bosatt i 1995 og utover samlet, har denne flyttingen avtatt etter 2001. Det har også variert *når* de ulike kohortene har flyttet fra den første bosettingskommunen. Tall fra Statistisk sentralbyrå (Høydahl 2006) viser at de som ble bosatt i 1997 og 2000, hadde størst utflytting året etter at de ble bosatt, mens de som ble bosatt i 1996 og 1998, hadde like høy utflytting det andre og det tredje året.

De som ble bosatt i 1995, 2001 og 2002, hadde toppen det andre året etter bosetting.

Ifølge Høydahl (2006) har det skjedd en svært interessant utvikling i løpet av de siste årene, ved at det har blitt betydelig mindre sekundærflytting. Det viser seg at flyktninger som har blitt bosatt etter 2001, i mindre grad har flyttet ut av første bostedskommune enn flyktninger bosatt tidligere år. Flyktninger bosatt i 2002 og 2003, altså *etter* iverksettingen av den nye bosettingsordningen, har vært betraktelig mer bofaste enn tidligere kohorter av flyktninger.

Hvorfor flytter flyktningene?

Flyktningenes årsaker til å flytte fra den kommunen de først blir bosatt i, kan som Høydahl (2006) påpeker, deles inn i såkalte «push»- og «pull»-faktorer. Med andre ord er det visse faktorer som av mange flyktninger regnes som attraktive og bidrar til å trekke (pull) flyktningene til seg, mens andre faktorer gjør en kommune mindre attraktiv for en stor andel av flyktningene og kan bidra til å støte (push) flyktningene bort.¹⁵

Hva sier flyktningene selv om hvorfor de flytter?

Denne undersøkelsen bygger ikke på intervjuer med flyktninger. Fafø gjennomførte imidlertid en undersøkelse av flyktningers levekår og flytteaktivitet i år 2000 (Djuve og Kavli 2000). Alle flyktningene som deltok i undersøkelsen, ble bedt om å oppgi inntil tre årsaker til at de flyttet. De tre begrunnelsene som oftest ble gitt for flytting, var 1) ønske om å bo nærmere familie og venner, 2) tilbud om jobb/utdanning eller større mulighet for å skaffe jobb/starte i relevant utdanning et annet sted og 3) ønske om å bo et sted med bedre klima.¹⁶ Ønsket om å bo nærmere familie, venner eller annet sosialt nettverk med andre fra egen gruppe var den årsaken flest av flyktningene selv oppga som viktigste årsak til at de flyttet fra opprinnelig bosettingskommune (Djuve og Kavli 2000). Nærmere 80 prosent av informantene, uansett nasjonalitet, mente at det var svært viktig for dem å bo sammen med ektefelle og barn, samt i nærheten av annen familie. I tillegg la mange stor vekt på å bo i nærheten av andre med samme nasjonalitet. Det å etablere

¹⁵ Når det gjelder hva konkret flyktningene flytter til, det vil si om de flytter til arbeid eller utdanning, viser vi til at Statistisk sentralbyrå vil publisere en rapport om temaet i løpet av høsten 2006.

¹⁶ Det er viktig å presisere at antallet flyttere i utvalget var nokså lavt, noe som innebærer at resultatene må tolkes med noe varsomhet.

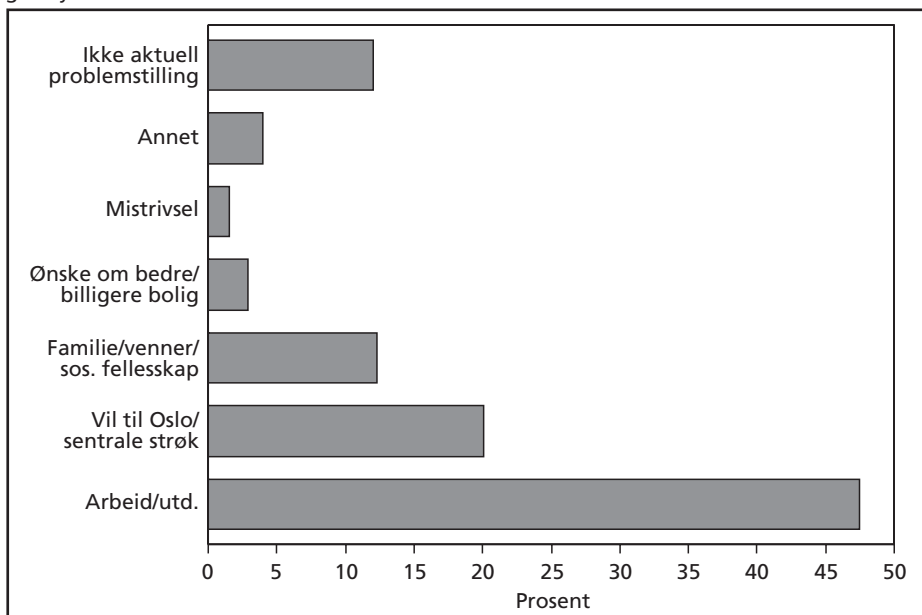
nasjonale grupper av en viss størrelse vil derfor kunne være en viktig strategi for de fleste bosettingskommunene for å holde på de bosatte flyktningene.

Hva mener flyktningkonsulentene er viktigste flytteårsaker?

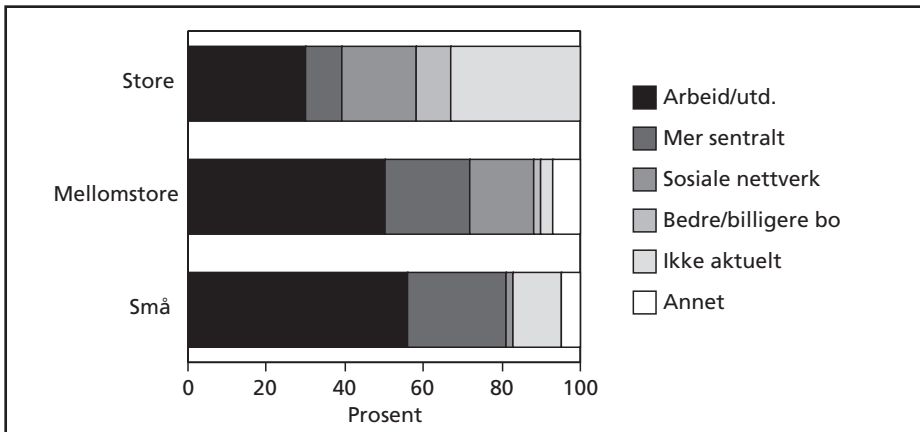
Flyktningkonsulentenes oppfatning om hvorfor flyktninger flytter fra bosettingskommunen er langt på vei i tråd med det tidligere undersøkelser har referert av flytternes egne begrunnelser. Hvem som svarer hva, varierer naturlig nok noe avhengig av regiontilhørighet og kommunens størrelse.

Om lag halvparten av flyktningkonsulentene mente at dårlig tilgang på arbeid eller utdanning var den viktigste årsaken til at flyktninger flyttet fra kommunen. 20 prosent mente at flyktningenes grunnleggende ønske om å bo i sentrale strøk, og da gjerne Oslo eller det umiddelbare området rundt hovedstaden, gjorde at de valgte å flytte på seg. Tolv prosent pekte på nærhet til familiemedlemmer, venner eller mulighet for sosialt fellesskap med andre med samme etniske bakgrunn som dem selv, som viktigste grunn til å flytte.

Figur 6.3 Flyktningkonsulentenes oppfatning av hva som er de viktigste årsaker til at flyktninger flytter fra kommunen. N=204.



Figur 6.4 Flyktningkonsulentenes oppfatning av viktigste årsak til at flyktninger flytter **fra** kommunen fordelt på kommunistørrelse*. N=204.

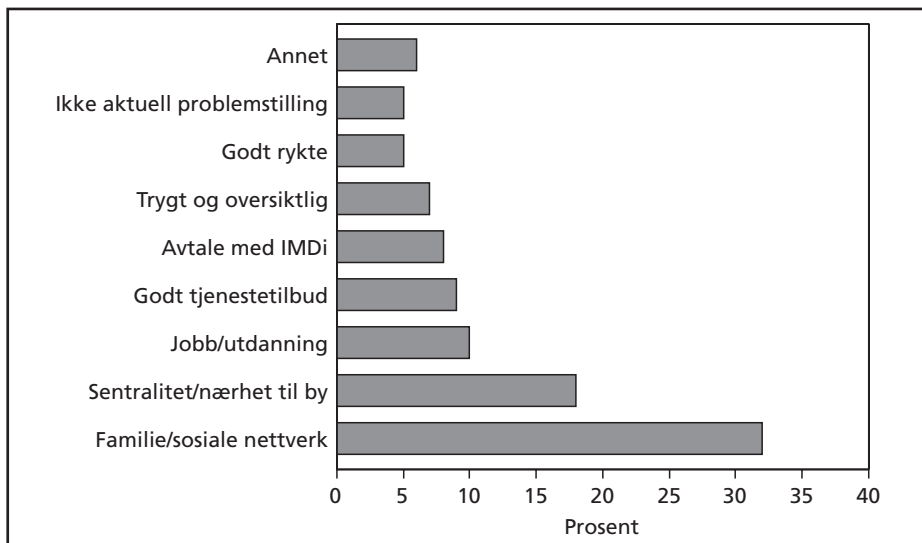


* Variabelen kommunistørrelse er kategorisert på følgende måte: «Store kommuner» er kommuner med over 20 000 innbyggere, «Mellomstore kommuner» har mellom 5000 og 20 000 innbyggere, mens «Små kommuner» er kommuner med inntil 5000 innbyggere.

Figur 6.4 viser ikke overraskende at flyktningkonsulenters antakelser om flytteårsak henger sammen med kommunistørrelse. Manglende tilgjengelighet til arbeid og utdanning og ønske om å bo mer sentralt oppgis oftere som flytteårsak av flyktningkonsulenter i mindre og mellomstore kommuner enn i store kommuner. Flere flyktningkonsulenter i mellomstore og store kommuner oppgir at ønske om å bo nærmere familie/venner/egne landsmenn har vært en viktigere årsak til fraflytting enn i mindre kommuner. Dette er noe overraskende tatt i betraktning at sannsynligheten for å delta i sosiale nettverk med mennesker fra samme land/bakgrunn som en selv gjerne er størst i større kommuner. Samtidig viser dette at det å bli bosatt i en mellomstor eller stor kommune med mange tilbud og muligheter ikke i seg selv nødvendigvis er tilfredsstillende dersom for eksempel familie og venner bor langt unna. Mye tyder dermed på at nærhet til familie/venner kan overgå betydningen av andre forhold som gjerne regnes som attraktive for en stor andel av flyktningene.

Figur 6.5 viser hva flyktningkonsulentene mente var viktige årsaker til at flyktninger valgte å flytte *til* kommunen. Det er de samme tre faktorene som oppgis som de viktigste årsakene for at flyktninger velger å flytte til kommunene som fra. Over en tredjedel av flyktningkonsulentene oppgir at ønsket om å bo i nærheten av familie eller delta i annet sosialt nettverk med andre flyktninger og innvandre-re er det som trekker mest. Videre viser figuren at om lag 20 prosent oppgir at det at kommunen ligger i umiddelbar nærhet til en større by med et stort tilbud, er den viktigste grunnen til at flyktninger flytter dit. Deretter følger mulighet for å

Figur 6.5 Flyktningkonsulentenes oppfatning av viktigste årsak til at flyktninger flytter til kommunen. N=204.

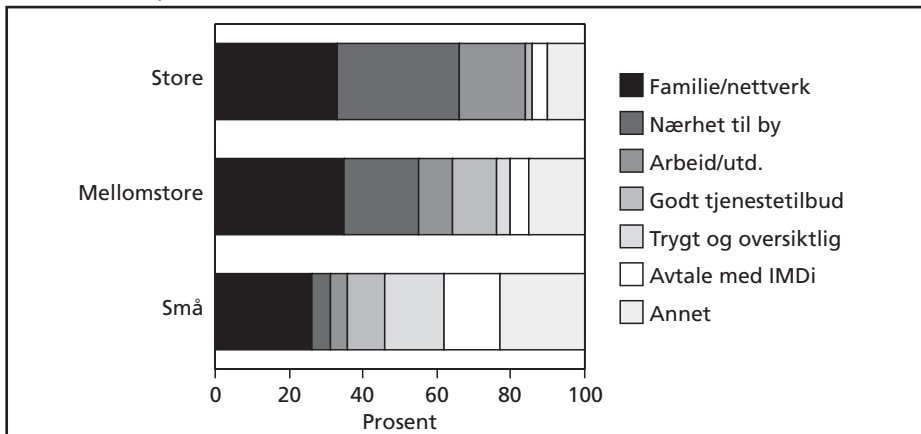


få seg jobb eller å ta utdanning, og det at kommunen har et godt kommunalt tjenestetilbud med et godt kvalifiseringsopplegg.

Hva som oppleves å være viktigste årsak til at flyktninger flytter til en kommune, henger også til dels sammen med kommunens størrelse. Nærhet til familie, venner eller annet sosialt nettverk er noe som trekker flyktningene til ulike kommuner uavhengig av kommunenes størrelse. Naturlig nok oppgir flyktningkonsulenter i mellomstore og store kommuner sentral beliggenhet i forhold til en by, gjerne spesifisert som nærhet til Oslo og Sverige, samt mulighet for jobb og/eller utdanning som viktige trekkplastre. De små kommunene legger mer vekt på at flyktninger, særlig de med små barn, flytter til kommunen nettopp fordi den er så liten at den fremstår som trygg og oversiktlig. Vi ser også at flyktningkonsulentene i små kommuner, i langt større grad enn i de større kommunene, oppgir at bosettingsavtale med IMDi er viktigste grunn til at flyktninger bosetter seg i kommunen. Et kvalitativt godt kommunalt tjenestetilbud trekkes dessuten frem som viktig av flyktningkonsulenter i både små og mellomstore kommuner. I større kommuner er dette så å si et fraværende argument. Dette er ikke overraskende tatt i betraktning det som tidligere er sagt om flyttestrømmer og sekundærflytting.

Hva som kan regnes som viktige push- og pull-faktorer vil dermed kunne variere noe fra kommune til kommune og vil til en viss grad avhenge av kommunens størrelse og beliggenhet. Små kommuner tiltrekker seg kanskje flere flyktninger som oppsøker et lite, rolig og trygt nærmiljø i umiddelbar nærhet til et godt orga-

Figur 6.6 Flyktningkonsulentenes oppfatning av viktigste årsak til at flyktninger flytter til kommunen fordelt på kommunistørrelse. N=208.



nisert kommunalt tjenesteapparat. I mellomstore og store kommuner legges det i langt større grad vekt på faktorer som sentralitet i forhold til en storby som Oslo eller nærhet til Sverige. Tilgang på arbeid og/eller utdanning synes også å være en langt viktigere årsak til at flyktninger flytter til de store kommunene enn for de små.

Hva er årsakene til redusert sekundærflytting?

Er forklaringen på redusert sekundærflytting at økt vektlegging av kobling av «rett» flyktning og «rett» kommune har ført til at stadig flere bosatte får dekket sine ønsker og behov enn før? Blir stadig flere flyktninger bosatt i sentrale strøk, med et større sosialt og kulturelt tilbud og større sannsynlighet for jobb og tilgjengelige utdanningsmuligheter? Eller praktiseres restriksjonene på flytting for personer som er avhengig av økonomisk støtte fra det offentlige, strengere enn tidligere etter innføringen av introduksjonsordningen?

Bedre kobling av flyktning og kommune?

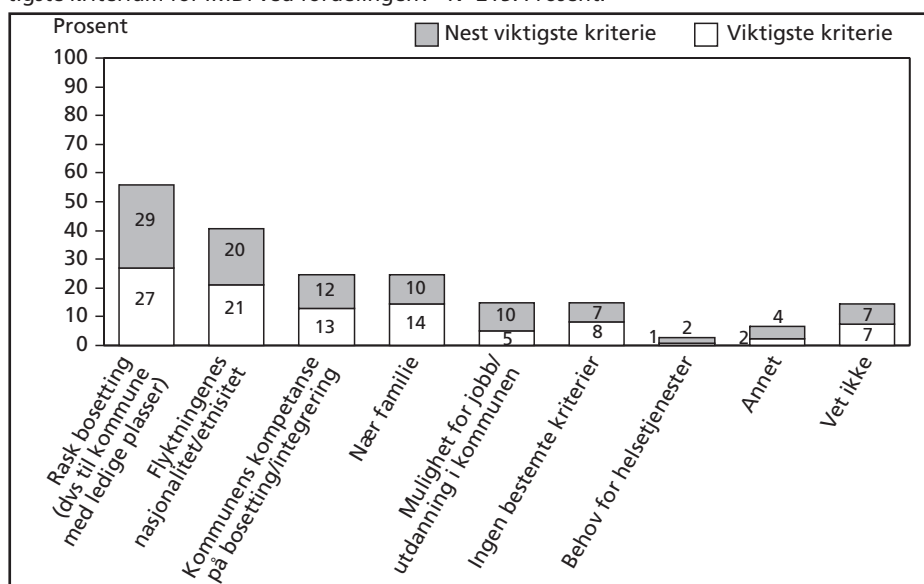
En god bosetting handler om å koble «rett» flyktning med «rett» kommune. Jo bedre samsvar det er mellom flyktingenes kompetanse, ønsker og behov på den ene siden og kommunenes tilbud og muligheter på den andre, jo større vil sannsynligheten for en vellykket integreringsprosess i kommunene være. En kan følgelig anta at en god kobling av flyktning og kommune vil minske sannsynligheten

for at flyktningen flytter til en annen kommune kort tid etter bosetting. Tanken er kort og godt at en bedre kobling mellom flyktning og kommune vil bidra til at flere kommer ut i arbeid, det bygges opp mer velfungerende miljøer av flyktninger i kommunene, noe som i sin tur vil kunne føre til redusert sekundærflytting. Er det slik at det legges mer vekt på å få til gode koblinger av flyktninger og kommuner etter 2002? En forutsetning for å få til en god kobling er at flyktningene kartlegges på en god måte før bosetting. På den andre siden er det viktig at flyktningene får tilstrekkelig og god informasjon om ulike kommuner slik at de gjøres i stand til å sette opp sine ønsker om hvor de vil bosettes. Vi vil derfor først se nærmere på hvordan informasjonen til flyktningene gis i mottak, og om den informasjonen som kartlegges om flyktningene, oppleves som bra nok av kommunene for å kunne foreta en god kobling av kommune og flyktning.

Bosettingsstrategier i utvikling

Som vi tidligere har påpekt, legger IMDi bestemte kriterier til grunn når de skal fordele flyktningene på ulike kommuner. Her ser vi nærmere på hvilke strategier som i dag er de rådende i bosettingsarbeidet. Videre ser vi på om strategiene har endret seg i løpet av de siste årene på en slik måte at det kan ha påvirket graden av sekundærflytting. Vi spurte flyktningekonsulentene hva de anså å være de viktigste kriteriene som ble vektlagt av IMDi ved valg av bosettingskommune.

Figur 6.7 Flyktningekonsulentenes svar på spørsmålet: «Hva tror du er det viktigste og nest viktigste kriterium for IMDi ved fordelingen?» N=215. Prosent.

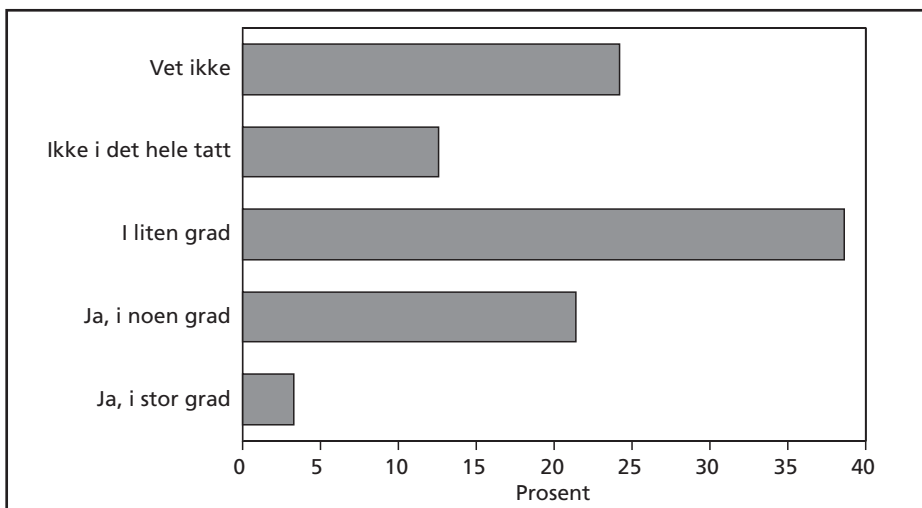


Over halvparten av flyktningkonsulentene mente at hensynet til rask bosetting er enten det viktigste eller nest viktigste kriterium når IMDi skal finne kommune til en flyktning. Om lag fire av ti mente dessuten at flyktningenes nasjonalitet/etnisitet er enten viktigst eller nest viktigst. Å bosette flyktninger i nærhet til familie ble ansett å være det viktigste eller nest viktigste kriterium av om lag en fjerdedel av flyktningkonsulentene. Representantene fra IMDi gir ikke uttrykk for noen enhetlig overordnet IMDi-strategi når det gjelder valg av bosettingskommuner. Flere vektlegger imidlertid sterkt at det å bygge nasjonalitetsgrupper av en viss størrelse er viktig. Ellers nevner flere viktigheten av bosetting i nærheten av familie og andre nære relasjoner samt muligheter for arbeid eller utdanning. Det fremheves imidlertid at det er en vanskelig og tidkrevende jobb å få til en god kobling av kommuner og flyktninger. En av IMDis representanter sa følgende:

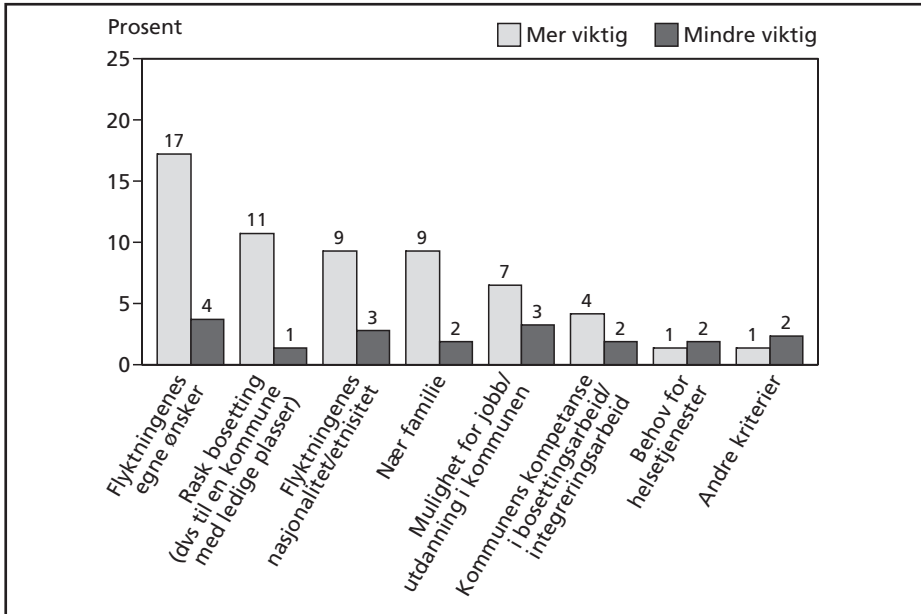
«Vi må ofte gå på akkord med hensynet til arbeid og utdanning, men slik var det også før. Det er sjelden lett å få til en optimal kobling mellom flyktning og kommune.»

Det er viktig å poengtere at kommunene selv også spiller en viktig rolle i bosettingen. Det er ikke bare IMDi som følger bestemte strategier når det gjelder å koble flyktning med kommune. Kommunene har selv stor innflytelse over hvilke flyktninger som blir bosatt i deres kommune. Over halvparten av flyktningkonsulentene i en undersøkelse gjennomført av Statskonsult (2006) oppga at de hadde en «strategi» med hensyn til hvem de ønsket å bosette. IMDis representanter gir ut-

Figur 6.8 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålet: «Opplever du at kriteriene for bosetting av den enkelte flyktning har endret seg som følge av innføringen av ny bosettingsmodell?» N=215. Prosent.



Figur 6.9 Flyktningkonsulentenes svar på spørsmålene: «Hvilke kriterier har blitt viktigere?» og «Hvilke kriterier har blitt mindre viktige?» N=215. Prosent.

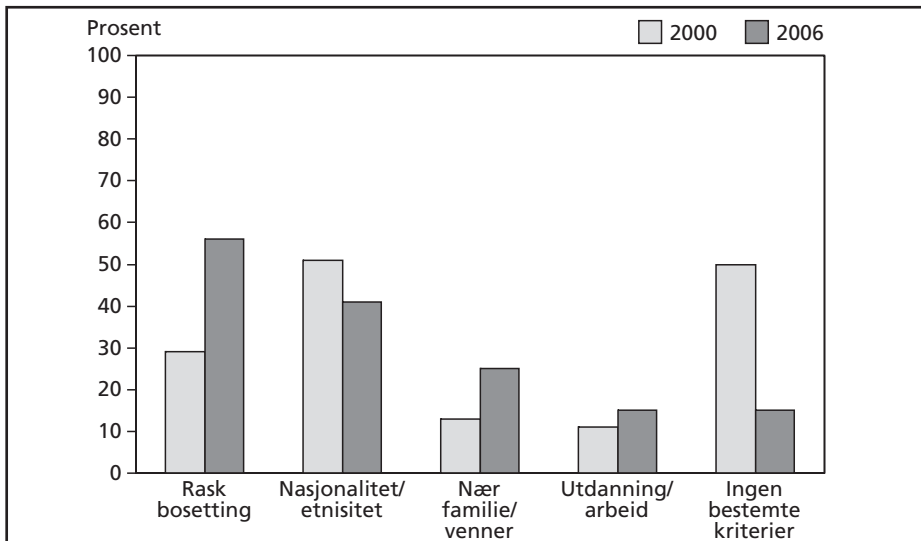


trykk for at kommunene selv er nokså selektive og har sterke meninger om hvilke flyktninger de ønsker å bosette.

En fjerdedel av de spurte flyktningkonsulentene mener at strategiene som legges til grunn, til en viss grad har endret seg etter innføring av ny bosettingsmodell. I tråd med målsettingene i bosettingsarbeidet de siste årene trekker nesten en femtedel av flyktningkonsulentene frem at det nå legges mer vekt på flyktingenes egne ønsker. Noen av representantene fra IMDi peker også på at flyktingenes individuelle ønsker tillegges mer vekt enn før. I et senere avsnitt skal vi se nærmere på hvorvidt dette faktisk stemmer overens med statistikken over flyktingenes registrerte ønsker i forhold til hvor de faktisk blir bosatt.

Sammenligner vi svarene i figur 6.7 med tall fra Fafos kommuneundersøkelse i 2000, finner vi at flyktningkonsulentene langt på vei har endret syn på hva som er IMDis viktigste og nest viktigste strategi når det gjelder valg av bosettingskommune. Halvparten av de spurte svarte i 2000 at UDI ikke la noen bestemte kriterier til grunn ved bosetting, mot bare 16 prosent i 2006. Videre ser vi at andelen som oppgir rask bosetting å være et viktig kriterium, har økt betydelig fra 29 prosent i 2000 til 56 prosent i 2006. Hensynet til etnisitet/nasjonalitet har blitt mindre viktig i flyktningkonsulentenes øyne. Andelen som mener dette er et av de viktigste kriteriene, har sunket med ti prosent fra 51 til 41 i løpet av perioden. En tilsvarende andels økning finner vi i andelen flyktningkonsulenter som anser at

Figur 6.10 Flyktningkonsulenters vurderinger av hvilke strategier myndighetene anser å være de viktigste og nest viktigste ved bosetting av flyktninger i deres kommune i 2000 (N=120) og 2006 (N=215). Prosent.*



* Her er gjengitt de strategiene flest av respondentene oppfattet som viktigst eller nest viktigst i de to årene.

nærhet til familie og venner er det viktigste eller nest viktigste kriterium for utlendingsmyndighetene ved valg av bosettingskommune. Noen flere oppfatter dessuten at hensynet til arbeid og utdanning er et viktigere kriterium i 2006 enn i 2000. Ifølge flyktningkonsulentene har det kort og godt blitt større vektlegging av å få opp tempoet i bosettingen, nærhet til familie/venner og flyktingenes mulighet for arbeid og utdanning i løpet av perioden. Enkelte IMDi-representanter peker også på at det er kommet politiske signaler om at hensynet til arbeid skal telle mer ved valg av bosettingskommune. Med andre ord tyder mye på at det å se egenskaper ved flyktingene og egenskaper ved kommunene i sammenheng har blitt stadig viktigere.

Kartlegging og informasjon i asylmottak

For å involvere flyktingene i egen bosettingssak, gi dem et bedre grunnlag for å komme med egne ønsker om bosettingskommune og oppnå en bedre tilpasning av flyktingenes behov, bakgrunn og ønsker, er det viktig at de ansatte ved asylmottakene som skal veilede flyktingene og flyktingene selv, har god tilgang til informasjon om hvilke tilbud og muligheter som finnes i de ulike kommunene.

Som et verktøy for ansatte og beboere på mottakene i arbeidet med å koble flyktingenes bakgrunn, kompetanse og ønsker med relevante tilbud i de enkelte kommunene, ble derfor Kommunearkivet opprettet samtidig som den nye boset-

tingsmodellen ble innført. Dette var et elektronisk arkiv med informasjon om arbeids- og utdanningsmuligheter i de enkelte kommunene. Dette arkivet ble siden videreutviklet, og i februar 2004 ble Bosettingshjelperen lansert. Bosettingshjelperen er en nettbasert nasjonal søkbar database som inneholder informasjon om alle kommuner i Norge.¹⁷ Bosettingshjelperen inneholder søkekategoriene arbeid, videregående skole og høyere utdanning. Her kan man søke etter passende kommuner med utgangspunkt i flyktningenes bakgrunn, kompetanse og ønsker for fremtiden. Ved treff får man informasjon om arbeids- og utdanningsmuligheter, befolknings sammensetning og kommunikasjonsmidler i de aktuelle kommuner, samt lenker til ytterligere informasjon. Bosettingshjelperen er utformet med et mål om at flyktningens ønsker og planer for *hva* hun/han vil gjøre, skal ligge til grunn for *hvor* hun/han søker bosetting. Bosettingshjelperen har tre hovedbruksområder:

- For mottaksbeboere å aktivt delta i egen bosettingssak
- For mottaksansatte til bruk i generelt informasjons- og veiledningsarbeid
- For kommuner som ønsker å markedsføre et godt bosettingstilbud

Uklare styringsforhold og manglende oppfølging gjorde imidlertid at Bosettingshjelperen ikke fungerte etter hensikten. UDI Region Vest fikk ansvaret for koordinering, brukerstøtte og oppdatering av verktøyet, men ifølge ansatte ved regionkontoret har det ikke blitt gitt noe mandat eller satt av midler til dette arbeidet, og de ga dermed beskjed om at dette arbeidet ikke kunne prioriteres. Resultatet var at Bosettingshjelperen ble dårlig tilpasset situasjonen i mottakene. Verktøyet ble utviklet med tanke på at det tidligere var norskopplæring i asylmottak. Etter at denne opplæringen har falt bort, er beboere i asylmottak språklig sett ofte ikke i stand til å nyttegjøre seg Bosettingshjelperen. Asylmottakene bruker fortsatt Bosettingshjelperen som et virkemiddel i informasjons- og veiledningsarbeid, men verdien synker ifølge de ansatte raskt ettersom informasjonen om kommunene ikke oppdateres. Selv om enkelte kommuner fremdeles bruker Bosettingshjelperen, opplyste de fleste informantene fra asylmottak at det var mer effektivt å bruke Internett for å skaffe informasjon. Kommunene har i liten grad benyttet Bosettingshjelperen til å markedsføre sine tilbud. Et mål med innføringen av hjelperen var at flyktningene skulle få «eiendom i egen bosettingssak», men mye tyder på at resultatet heller har vært urealistiske forventninger og unødvendig frustrasjon hos flyktningene. Ifølge ansatte ved asylmottak tror mange flyktninger at når de bruker hjelperen og får oppgitt en ideell kommune basert på deres ønsker og bakgrunn, så gir dette rett til bosetting i denne kommunen. Realiteten har vært at det er stor

¹⁷ Adressen er www.bosetting.udi.no. Brukerne får tildelt brukernavn og passord for å få tilgang til databasen.

mangel på plasser i kommunene, og de kommunene som har flest tilbud, er også ofte de med størst press. Dersom man skal bosettes innen rimelig tid, må ofte flyktningenes ønsker vike. Ansatte ved asylmottak opplevde ofte at Bosettingshjelperen virket mot sin hensikt fordi de ofte måtte bruke mye tid på å overbevise flyktningene om at de ikke kunne bosettes i den kommunen som passet best til deres bakgrunn. Bosettingshjelperen ble avviklet på nyåret 2006, og det er per i dag uklart hva som skal fylle denne funksjonen. I asylmottakene mente de fleste at flyktningene hadde for dårlige forutsetninger til å foreta valg om hvor de ønsker å bosettes. Et typisk utsagn var:

«Nei, de fleste har ikke nok informasjon om alle mulighetene sine. Mange vil bare til de store byene.»

Så å si alle de ansatte ved asylmottak som vi snakket med, var enige om at målsettingen om å flytte fokuset vekk fra *hvor* flyktningene ville bosettes, til *hva* de ville gjøre der de ble bosatt – en sentral målsetting med lanseringen av Bosettingshjelperen – i meget liten grad hadde vært vellykket.

Kartlegging av kompetanse og behov

En annen viktig forutsetning for at IMDi skal kunne følge en strategi i forhold til å koble flyktningene med en passende bosettingskommune, er at flyktningenes ønsker, behov, bakgrunn, kompetanse, familie og nettverk blir grundig kartlagt på forhånd. Denne jobben må gjøres i asylmottakene. Mottakene skal blant annet fylle ut et registrerings- og intervjueskjema fra IMDi. Her skal utdanning, yrkeserfaring og annen formell eller uformell kompetanse fra hjemland/andre land, familie og nettverk i Norge, samt planer/ønsker for fremtiden registreres. Et gjennomgående inntrykk fra de kvalitative intervjuene med flyktningkonsulentene i kommunene er at det varierer veldig i hvilken grad flyktningene har blitt kartlagt når de kommer til kommunen. En flyktningkonsulent i en sentral presskommune på Østlandet sa følgende:

«Vi får noe om familie, helse, yrke og så videre. Veldig opp og ned. Ofte får vi ingenting, og noen ganger litt. Men generelt er det altfor lite. Vi trenger helt klart mer informasjon fra asylmottakene, særlig på sånt som hvilke spesielle behov de har, tidligere skolegang osv.»

Alle flyktningkonsulentene var tydelige på at en grundig kartlegging er avgjørende for den videre integreringsprosessen. Mange etterlyser bedre kartlegging i asylmottakene:

«Det er veldig nyttig når vi får det, men vi trenger ofte mye mer!»

Andre peker på at kvaliteten på kartleggingen er så dårlig at de uansett må gjøre kartleggingen på nytt i kommunen. Dermed regner de ikke den kartleggingen som gjøres i mottak som særlig viktig.

«Den [kartleggingen i mottak sic] er litt overflatisk. Det står litt om tidligere erfaring og nettverk og sånn. Men vi må gjøre det på nytt i kommunen uansett, så det er vel ikke så farlig.»

Et poeng som flere av flyktningkonsulentene i kommuner som bosatte direkte fra mottak var opptatt av, var at mottakene i et forsøk på å «selge inn» en flyktning kunne gi overdrevne eller feil opplysninger om flyktningene. En kunne for eksempel fortelle at det ikke ble oppgitt om en person hadde funksjonshemninger:

«Det hender at de ikke opplyser om ganske viktige ting. I skjemaet er det en rubrikk for «varig nedsatt funksjonshemming». Vi fikk en fyr som de skrøt av var veldig velfungerende og det sto ingen ting i skjemaet, men når han kom viste det seg at han hadde [alvorlige fysiske krigsskader (red. anm.)].¹⁸ Og han var generelt dårlig fungerende ellers også. Så det burde de ha opplyst om ...»

En annen kunne fortelle at yrkestitler ofte kunne være misvisende:

«Det kan stå i kartleggingen at en flyktning er agronom – og så har han solgt appelsiner på gata. De hører bare at det har noe med landbrukssektoren å gjøre, og så lager de en fin tittel ut fra det. Vi har bestemt oss for at vi ikke kan stole på det som står der. De har ikke gode nok tolker og bruker ikke nok tid. Vi må gjøre alt på nytt uansett.»

Mye tyder dermed på at behovet for god kobling av flyktning og kommuner stresses i stadig større grad fra IMDi-hold, men at viktige forutsetninger for å få til en god kobling ikke er til stede i tilstrekkelig grad. Kommunene etterlyser bedre kartlegging både av yrkesbakgrunn, utdanning og realkompetanse, og av sykdom og spesielle hjelpebehov. Når det gjelder utdanning og erfaring fra utlandet, er det flere som påpeker at manglende papirer er et generelt problem som ikke kan lastes dårlig kartlegging i asylmottak. Flere kommuner oppgir at de har gått glipp av ekstratilskudd fordi de ikke var klar over at flyktningene hadde ekstra hjelpebehov før det var for sent. Tidligere var fristen for å søke ekstratilskudd på seks måneder, men etter at denne fristen ble utvidet til tolv måneder, har denne risikoen blitt noe redusert.

¹⁸ Vi vil ikke oppgi eksakt hva slags fysiske skader vedkommende hadde, da det kan være personidentifiserbart.

Større vektlegging på kobling kan legitimere «strategisk bosetting» hos kommunene

Når IMDi har en uttalt strategi for hvem som skal bosettes hvor, så er det ut fra et ønske om at flyktningene skal bli bosatt på en best mulig måte med tanke på den videre integreringsprosessen. En slik strategisk tenkning er avgjørende for et vellykket bosettingsarbeid i Norge. Når aktører som ikke har et slikt helhetlig perspektiv skal tenke strategisk omkring best mulig kobling av flyktning og kommune, er det derimot mer problematisk. Selv om flyktningkonsulenter og andre ansvarlige i kommunene ofte har de beste hensikter, så vil «en god match» for kommunene oftere bety en frisk, utdannet, velfungerende og arbeidsfør person eller aller helst familie, enn en enslig analfabet fra et «upopulært» land og med psykiske problemer. En representant fra IMDi sa det slik:

«Problemet er ikke viljen til å bosette i kommunene. Men de stiller krav i forhold til nasjonalitet, bakgrunn og så videre ... skreddersydde løsninger ... for eksempel håndverker uten barn i 6. klasse og så videre ... Vi driver jo ikke butikk akkurat ...»

Vi ser med andre ord at større vekt på kobling av flyktning og kommune, kombinert med kommunal frivillighet i forhold til ikke bare hvor mange, men også hvem de skal bosette, kan legitimere at kommunene blir mer selektive i forhold til hvem de bosetter, og dermed forsterke problemene med bosetting av de såkalt vanskelig bosettbare, som således blir sittende lenge i mottak og vente på bosettingsplass.

Tas det i større grad hensyn til flyktingenes egne ønsker?

Et av kriteriene som etter innføringen av den nye bosettingsmodellen skulle tillegges mer vekt, var hensynet til asylsøkernes egne ønsker og behov med hensyn til bosettingskommune. Dette hensynet regnes som viktig ut fra en antakelse om at sekundærflyttingen vil avta dersom flere av flyktingene får bosette seg der de selv ønsker allerede ved førstegangs bosetting. Her vil vi se nærmere på om det er slik at stadig flere bosatte har fått sine ønsker og behov tilfredsstilt etter 2002. Kan i så fall dette forklare reduksjonen i sekundærflyttingen?

Viktigheten av å ta hensyn til flyktingenes egne ønsker og behov

At det å ta hensyn til flyktingenes egne ønsker og behov ved tildeling av bosettingskommune er viktig, og at det spiller inn på flyktingenes tilbøyelighet til å flytte finner støtte hos Djuve og Kavli (2000). De fant at flyktinger som opplevde at deres ønsker om bosettingskommune ble tatt hensyn til, i mindre grad flyttet enn flyktinger som ikke opplevde at det ble tatt slike hensyn. De fant dessuten at hvorvidt flyktingene opplevde at deres ønsker om bosettingskommune

hadde blitt tatt hensyn til, hang sammen med deres skåre på mål av depressive og nervøse lidelser samt andre levekårsindikatorer som forekomst av betalingsproblemer og bruk av sosialhjelp. Det kan dermed tyde på at det å bli hørt også har en sterk psykologisk effekt i retning av å lette integreringen i det nye samfunnet (Djuve og Kavli 2000:107).

I hvilken grad blir flyktingenes ønsker og behov registrert?

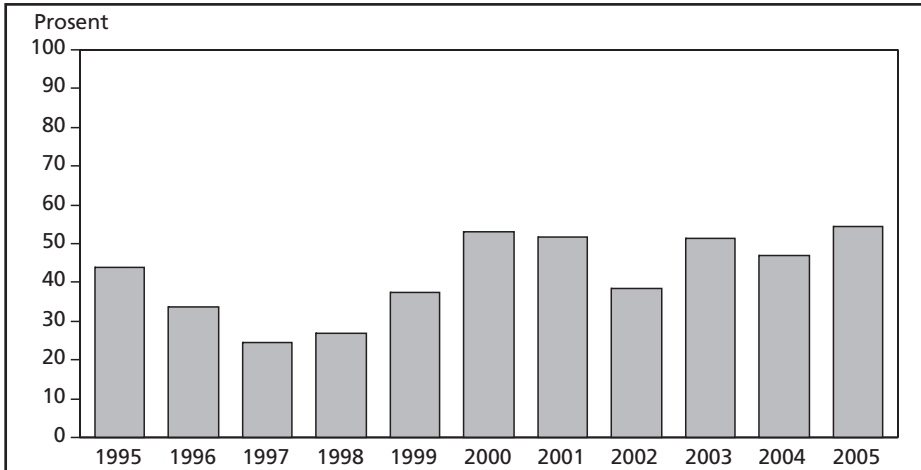
Flyktinger som bor i mottak, skal som vi har vært inne på, kartlegges i asylmottaket hvor et registrerings- og intervju skjema fra IMDi skal fylles ut. Her skal utdanningsbakgrunn, yrkeserfaring, annen formell og uformell kompetanse, helse, nettverk, familie, planer og ønsker for fremtiden samt spesielle behov registreres. Her skal også flyktingene bli spurt om hvilken kommune de ønsker å bosette seg i. Flyktingene skal få anledning til å føre opp inntil tre ønsker om bosettingskommune. Ifølge ansatte ved asylmottak tas det i liten grad hensyn til denne regelen. Dette skyldes dels at de mener at flyktingene i for liten grad har forutsetninger for å kunne ønske seg en kommune. Ofte mangler de informasjon om hvilke muligheter de har og hvilke andre kommuner enn Oslo, Drammen og Bærum som finnes. I de tilfellene flyktingene har klare formening om hvor de vil bosettes, har de gjerne familie eller nære slektninger eller konkrete jobbtillbud i en bestemt kommune. En ansatt i asylmottak sa følgende:

«Den regelen med tre valg har ikke vært så gyldig de siste månedene. Nå – siste halvåret – kan IMDi plassere folk i den kommunen som har plass uten så mye hensyn til beboernes ønsker. Men ellers har nok ikke flyktingene gode nok forutsetninger for å velge heller. De fleste velger ut fra at de har slektninger eller venner et sted. De vet ikke så mye om tilbudene som finnes.»

Tallene vi har fått fra UDI, understreker at langt fra alle flyktinger får registrert sine bosettingsønsker. Bare i overkant av halvparten av de bosatte i perioden 1995 til 2005 har registrert ett eller flere ønsker om hvilken kommune de ønsker å bosettes i. Av de totalt 62 749 bosatte i perioden 1995 til 2005 er det blitt registrert ett eller flere bosettingsønsker for 27 685 personer. Figur 6.11 viser andelen som har fått sine ønsker registrert for hvert av årene. Hovedbildet er at en stadig større andel har fått registrert sine ønsker om bosettingskommune etter en sterk nedgang i 1997. Dette kan på den ene siden tyde på at flyktingenes egne ønsker har blitt et stadig viktigere verktøy i bosettingsarbeidet, men kan på den andre siden også være et uttrykk for at tallmaterialet er noe usikkert for deler av perioden.¹⁹ Andelen sank fra 44 prosent i 1995 til 25 prosent i 1997, og begynte å sti-

¹⁹ Tallene for perioden 1995–2000 er beheftet med en viss grad av usikkerhet på dette punktet, da de er hentet fra et annet statistisk registreringssystem enn de nyere tallene.

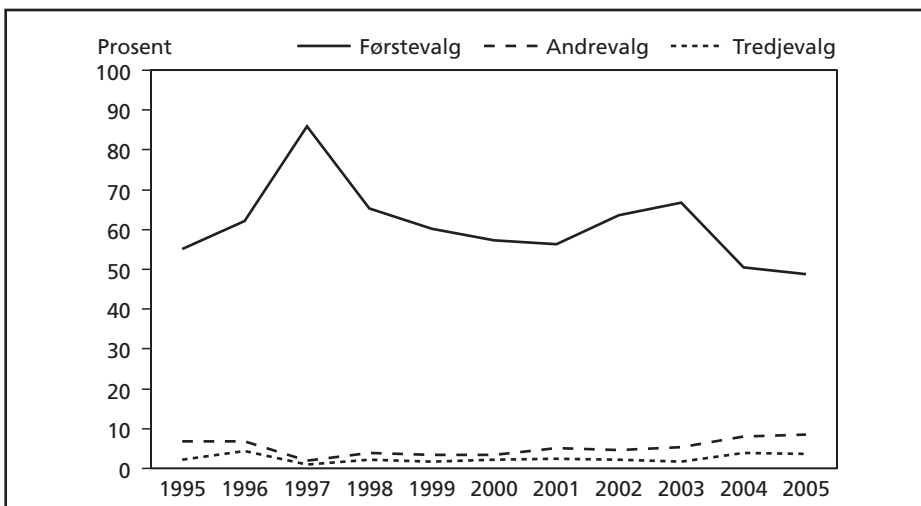
Figur 6.11 Andelen av de bosatte som har fått registrert ett eller flere bosettingsønsker for hvert av årene 1995-2005. Prosent. N=62 749.*



* Det er viktig å være klar over at det er noe usikkerhet knyttet til tallene fra 1995 til 1998/99 på grunn av endrede registreringsrutiner og andre statistikk-systemer i UDI.

ge igjen i 1998. Fra 2000 har andelen holdt seg på rundt 50 prosent, med unntak av 2002 hvor andelen falt til 39 prosent. Vi kan på den ene siden lese av figuren at andelen som har fått registrert sine ønsker, har økt etter innføring av ny bosettingsmodell i 2002. På den andre siden var andelen vel så høy i 2000 og 2001

Figur 6.12 Andel av dem som har registrert ett eller flere bosettingsønsker som har fått innvilget sitt førstevalg, andrevalg eller tredjevalg med hensyn til bosettingskommune for hvert av årene 1995-2005. Prosent. N=27 685. Kilde: UDI



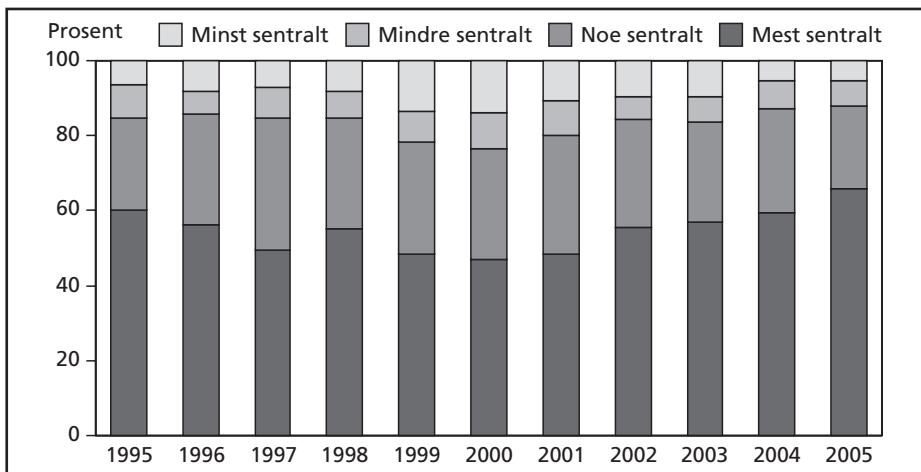
som i årene etter 2002. Det er derfor lite som tilsier at økningen i andelen som får registrert sine ønsker, kan tilskrives innføringen av modellen.

I hvilken grad oppfylles flyktingenes ønsker om bosettingskommune?

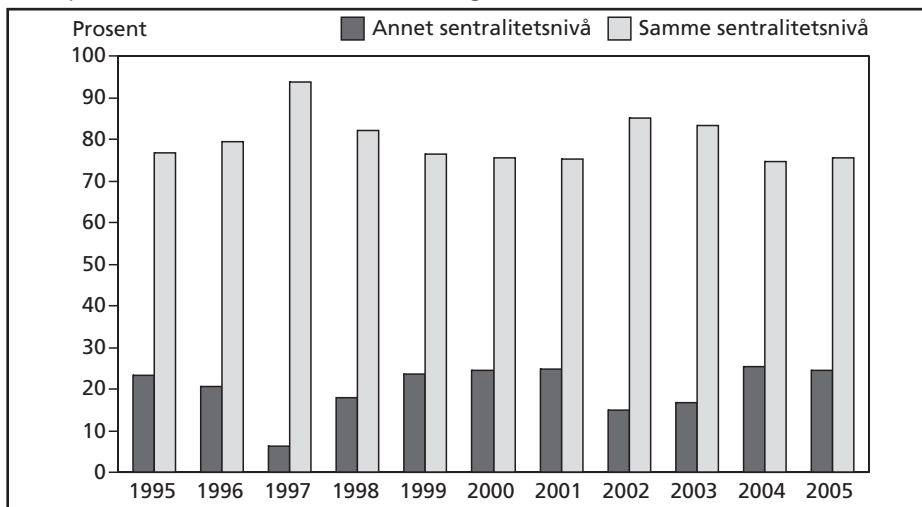
Av de flyktingene som har fått registrert ett eller flere bosettingsønsker i perioden 1995–2005, har 18 481, eller 67 prosent, fått ett av ønskene sine innvilget. Alle årene sett under ett har 59 prosent fått førstevalget sitt oppfylt, mens 5,4 prosent og 2,5 prosent har fått henholdsvis andre- og tredjevalget sitt oppfylt. Figur 6.12 viser hvor mange prosent av dem med registrerte ønsker for hvert av årene som fikk innvilget henholdsvis første, andre og tredjevalget sitt. Andelen som fikk førstevalget sitt oppfylt, var størst i 1997, med hele 86 prosent. 1997 var samtidig det året hvor færrest antall flyktninger fikk registrert ønskene sine (ref. figur 6.11). Det er ingenting i vårt tallmateriale som tilsier at flere flyktninger får gehør for ønskene sine etter innføringen av ny bosettingsmodell i 2002. Selv om andelen steg noe fra 2002 til 2003, sank den igjen i perioden fra 2003 til 2005.

Figur 6.13 viser flyktingenes førstevalg av bosettingskommune etter hvor sentral kommunen regnes å være. Tallene viser at flyktingene i økende grad etter år 2000 har ytret ønske om å bo i de mest sentrale kommunene. Fra 2000 til 2005 øker andelen som ønsker å bo i de mest sentrale kommunene med nesten 20 prosentpoeng fra 47 prosent til 66 prosent. Andelen som ønsker å bo i de minst sentrale kommunene, synker betydelig i løpet av perioden fra 14 til 5 prosent.

Figur 6.13 Flyktingenes førstevalg av bosettingskommune etter grad av sentralitet. N=27 522. Kilde: UDI



Figur 6.14 Andel av dem som har fått registrert et førstevalg og som har blitt bosatt i en kommune på samme sentralitetsnivå som førstevalget sitt. N=27 523.



Det er ikke stadig flere flyktninger som blir bosatt i akkurat den bestemte kommunen de ønsker. Som det fremgår av figur 6.14, har det heller ikke funnet sted noen økning i andelen som ble bosatt i en kommune tilsvarende det sentralitetsnivå den kommunen de hadde som førsteprioritet fra år 2002 til 2005. Tvert om har andelen gått jevnt nedover fra 85 prosent i 2002 til 75 prosent i 2005. Tallene våre viser imidlertid at andelen som blir bosatt i kommuner som befinner seg på tilsvarende sentralitetsnivå som den kommunen de opprinnelig ønsket å bli bosatt i, jevnt over er svært høy gjennom hele perioden.

Avvik mellom sentrale bosettingsaktørers ideer og praksis

Til tross for at tallene *ikke* gir støtte for at stadig flere flyktninger får ønskene om bosettingskommune oppfylt, synes en stor andel av informantene i den kvalitative undersøkelsen å mene at det i virkeligheten forholder seg omvendt.²⁰ Intervjusamtalene med IMDi regionale representanter og flyktningkonsulenter i et utvalg kommuner viser at de i stor grad opplever at hensynet til flyktningenes egne ønsker står mer sentralt nå enn før bosettingsmodellen ble iverksatt. Flere IMDi-representanter og flyktningkonsulenter gir sågar uttrykk for at det har gått for langt slik at hensynet til flyktningenes egne ønsker har blitt en flaskehals i bosettingsarbeidet. En IMDi-representant uttalte følgende:

²⁰ Her tar vi imidlertid forbehold om at ikke alle flyktninger får sine ønsker registrert.

«Flyktningenes forståelse av at de har et valg, er et stort hinder. Vi bruker mye energi på å etterkomme ønsker som er dårlig begrunnet. Ønsker og forventninger har blitt verre etter innføring av ny modell.»

Noen mener at det av denne grunn burde vært noe mindre frivillighet, og mer tvang inne i bildet. En regionsrepresentant gikk så langt som til å hevde at tvang er eneste mulighet til å få flyktninger til å bosette seg i regionen.

«Vi må stort sett tvinge folk. Det er ikke så mye frivillighet her. Alle vil til Oslo, eller andre steder i sør. Da må vi tvinge dem til å velge en kommune i denne regionen. Frivillighet gjør at vi må bruke mye tid på å overtale. Vi må bli tydeligere og raskere til å si at de ikke får Oslo. Der *må* vi bli tydeligere. Mange tviholder på urealistiske ønsker. Vi bruker stadig mer tvang.»

Dette synet får støtte også av en annen IMDi-representant, som sa følgende:

«Det burde vært mindre frivillighet. Man kaster blå i øynene på folk når man gir inntrykk av at de kan velge selv. For det kan de ikke i realiteten. De kan bare hale ut tiden.»

En flyktningkonsulent i en vestlandskommune ga uttrykk for en viss bekymring for konsekvensene av at flyktningenes egne ønsker i så stor grad ble tatt hensyn til. Han fryktet at resultatet ville bli stadig mer sentralisert bosetting med den følge at flere av kommunene i hans region ville bli stående uten flyktninger.

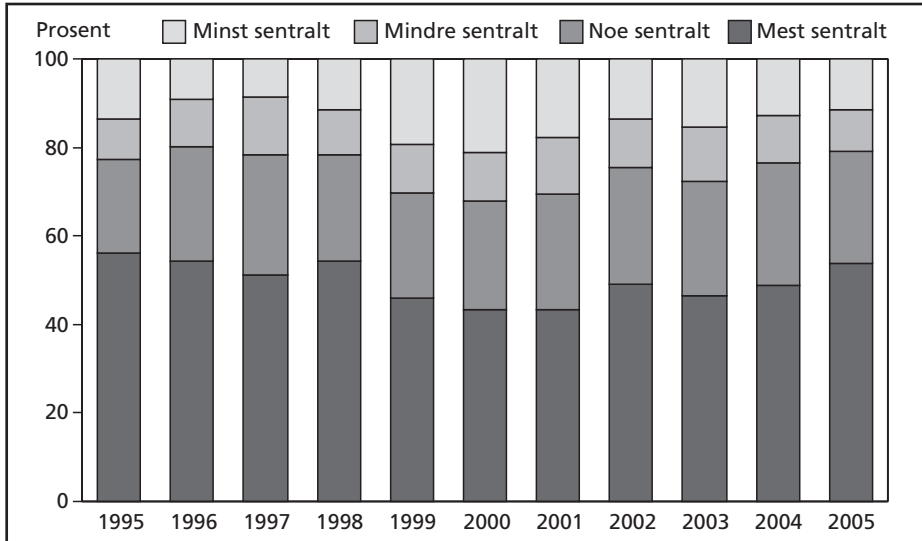
«Den nye modellen legger opp til at flyktningene i større grad skal få bestemme selv hvor de ønsker å bosette seg. Det funker ikke så bra for små kommuner. Flyktningene får i mye større grad bestemme hvor de skal bo og de har ikke hørt om de små stedene, så ingen vil hit. Alle vil til de store byene.»

Flere av informantene gir uttrykk for at det er en skjør balanse mellom ulike hensyn i bosettingsarbeidet og at forholdet mellom tvang og frivillighet representerer viktige utfordringer. En IMDi-representant fra en typisk fraflyttingsregion pekte på problemstillingen på følgende måte:

«Ganske mange flyktninger har bestemt seg og nekter å mukke når det gjelder hvor de ønsker å bosette seg. Tvangsbosetting av flyktninger vil på den annen side bare føre til umotiverte flyktninger, og det er det ikke mange kommuner som vil være tjent med.»

Når en ser alle kommunene og alle bosatte under ett, har ikke utviklingen gått i retning av at individuelle hensyn står mer sentralt enn hva tilfellet var før 2002. De kvalitative intervjuene gir imidlertid et inntrykk av at det er visse regionale forskjeller på dette punktet. Dette kan tyde på at informanter fra regioner som

Figur 6.15 Andel bosatte i kommuner kategorisert etter sentralitetsnivå. N=62 530. Kilde: UDI



regnes som lite attraktive av en stor del av flyktningene, i større grad merker konsekvensene av at individuelle ønsker i større grad blir vektlagt enn informanter fra andre regioner.

Har bosettingen blitt mer sentralisert?

En annen viktig intensjon med den nye bosettingsmodellen var å sentralisere bosettingen og bosette flyktninger på steder hvor det var større sannsynlighet for at flyktningene ville finne seg arbeid, kunne ta en utdanning og dermed velge å bli boende. Dette ble antatt å bidra til at flyktninger valgte å bli boende i bosetningskommunen over tid.

Figur 6.15 viser hvor sentralisert bosettingen har vært de siste ti årene. Som det fremgår av figuren, var bosettingen om lag like sentralisert i 1995 som i 2005. Det mest interessante med figuren er at bosettingen i stadig mindre grad ble rettet mot de mest sentrale kommunene i perioden fra 1995 til år 2000. I år 2000 ble bare 43 prosent av flyktningene bosatt i kommuner på det høyeste sentralitetsnivået. Etter 2000 har bosettingen igjen blitt mer sentralisert. Om lag 55 prosent ble i 2005 bosatt i de mest sentrale kommunene. I gjennomsnitt over perioden har i underkant av halvparten av flyktningene blitt bosatt i kommuner kategorisert som «Mest sentrale». Andelen som har blitt bosatt i det vi har kategorisert som «Noe sentrale» og «Mindre sentrale» kommuner, har holdt seg rimelig stabilt i hele tiårsperioden på henholdsvis om lag 25 prosent og 11-12 prosent. Andelen som har blitt bosatt i de minst sentrale kommunene, følger en omvendt

proporsjonal kurve som de som blir bosatt mest sentralt. Det er med andre ord i de årene hvor færrest flyktninger blir bosatt i de mest sentrale kommunene, vi finner størst andel som blir bosatt i de minst sentrale kommunene.

Andelen som blir bosatt i sentrale områder, ligger litt høyere i 2005 enn i 2002. Tallene viser imidlertid at det ikke har skjedd noen massiv økning i andelen flyktninger som blir bosatt i sentrale strøk etter 2002 og innføring av ny bosettingsmodell. Til tross for dette er det en utbredt oppfatning blant våre kvalitative informanter at bosettingen har blitt langt mer sentralisert etter 2002. Flere av informantene peker på dette som en av de største og mest positive endringene som har inntruffet etter innføringen av ny bosettingsmodell. Ifølge en representant fra IMDi lokalt på Østlandet har tyngden av bosettingen i større grad blitt dreid mot det sentrale Østlandet. Dette skyldes slik han ser det, delvis at tilstrømningen av flyktninger har blitt mindre, men også en noe større bosettingsvilje i de sentrale strøkene. Han peker på en sammenheng mellom mer sentralisert bosetting og nedgang i sekundærflyttingen:

«Flere bosettes direkte sentralt nå enn tidligere. Det har nok gitt langt mindre sekundærflytting enn før.»

En IMDi-representant fra en region hvor en rekke kommuner har vært utsatt for mye fraflytting, fremhevet noen av problemene som følger i kjølvannet av at bosettingen i stadig økende grad sentraliseres og rettes mot det sentrale Østlandet:

«Kommunene har selv innført begrepet “kvalifiseringskommuner”. De føler de kvalifiserer flyktningene til et liv sørpå. De er kritiske til finansieringen av bosettingen på grunn av dette.»

Om ikke tallene våre gir støtte for at bosettingen har blitt langt mer sentralisert etter innføring av bosettingsmodellen, viser tall fra IMDi Vest at IMDi har blitt langt mer selektive når det gjelder hvilke konkrete kommuner de velger å anmode om å bosette. Antallet anmodningskommuner har blitt kraftig redusert fra 380 i 2001 til 246 i 2005, noe som kan innebære at det i stadig større grad bosettes i kommuner hvor flyktningene anser det å være mulig å etablere seg og få en meningsfull hverdag med jobb, utdanning, et sosialt nettverk osv. Dette kan ha bidratt til at færre flyktninger har sett det som nødvendig eller ønskelig å flytte fra den første bosettingskommunen.

Introduksjonsordningens betydning for sekundærflyttingen

1. september 2004 ble alle bosettingskommuner pålagt å tilby et obligatorisk introduksjonsprogram for alle nyankomne innvandrere med behov for kvalifisering. Ordningen er lovfestet gjennom introduksjonsloven. Det er gode grunner

til å anta at innføring av obligatorisk introduksjonsordning i alle bosettingskommuner til en viss grad også har bidratt til å redusere sekundærflyttingen, og vil komme til å redusere den ytterligere i årene fremover. En viktig årsak til det er at retten til deltakelse i introduksjonsprogram ifølge introduksjonsloven bare gjelder i den første bosettingskommunen. Dersom en flyktning flytter til en annen kommune underveis i programmet, vil vedkommende ikke lenger ha rett eller plikt til å delta i introduksjonsprogram i tilflytningskommunen. Tilflytningskommunen står imidlertid fritt til å kunne tilby introduksjonsprogram dersom den selv ønsker det. Dersom vedkommende er avhengig av sosialhjelp, kan tilflytningskommunen med hjemmel i sosialtjenesteloven henvise vedkommende til det tilrettelagte program han eller hun har flyttet fra. Ordningen var ifølge Kommunal- og regionaldepartementet (Ot.prp 28 2002–2003) begrunnet i praktiske hensyn. Når en kommune hadde brukt tid og ressurser på å forberede et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram for den enkelte flyktning, var det departementets oppfatning at flyktningen burde gjennomføre programmet i denne kommunen. En annen ordning mente departementet ville bli for ressurskrevende for kommunene.

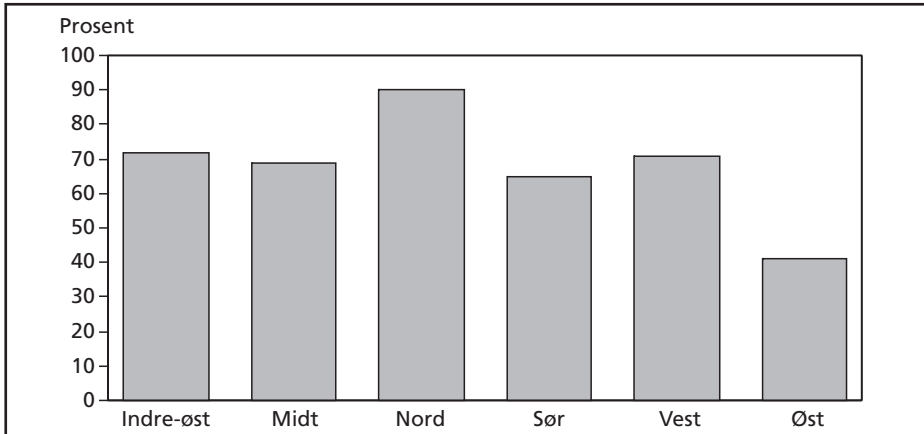
Danmark har hatt nokså tilsvarende regler for fraflytting fra en bosettingskommune underveis i kvalifiseringen. Funn fra Danmark (Nielsen og Jensen 2006) viser at andelen som flytter, er langt mindre blant flyktninger som er omfattet av introduksjonsloven enn blant dem som ikke omfattes av loven. Selv om en del av flyktningene som er omfattet av introduksjonsloven, sparer opp et flytteønske som realiseres etter endt program, er det likevel mange som ifølge Nielsen og Jensen (2006) velger å ikke benytte seg av sin mulighet til fritt å flytte fra kommunen. De danske forskerne konkluderer på følgende måte:

«Alt i alt tyder altså resultatene på at loven, også på litt lengre sikt, fastholder flere flyktninger i bosettingskommunen, enn det som var tilfellet før loven.»
(Nielsen og Jensen 2006:9)

Mye tilsier dermed at det vil være en sammenheng mellom redusert sekundærflytting og innføringen av introduksjonsordningen.²¹ Det er imidlertid verdt å merke seg at introduksjonsordningen først ble gjort obligatorisk i 2004. Reduk-

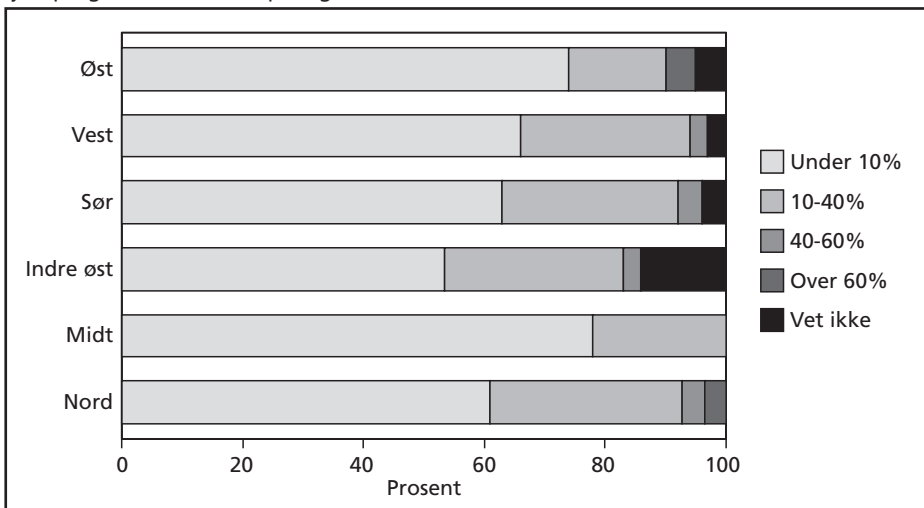
²¹ Det er imidlertid grunn til å anta at effekten av introduksjonsloven på sekundærflyttingen vil være enda større i Danmark enn i Norge ettersom reglene for rett til økonomisk hjelp ved avbrutt program før tiden er noe strengere i Danmark enn i Norge. Hvis en flyktning/utlending forsømmer sine forpliktelser i forhold til introduksjonsprogrammet, for eksempel ved å ikke delta i dansk undervisning eller aktiveringstilbud, så kan kommunen beslutte å enten redusere eller helt frata personens rett til introduksjonsytelse. Som utgangspunkt vil en person da ikke ha rett til å motta andre ytelser, da vedkommende er omfattet av integrasjonsloven. I integrasjonsloven står det bl.a. at «En utlending, der uden rimelig grund afviser at deltage i introduktionsprogrammet, kan ikke modtage hjælp.» (Ydelser efter integrationsloven. En vejledning. Ministeriet for Flygtninge, Indvandre og Integration. Juni 2004)

Figur 6.16 Andel flyktningkonsulenter som svarer at flyktninger har flyttet fra kommunen under deltakelse i introduksjonsprogram, fordelt på region. N=215.



sjonen i sekundærflytting blant dem som ble bosatt i perioden før dette, vil nødvendigvis ha andre årsaker enn introduksjonsordningen. Flytting skjer dessuten fortsatt i en viss grad i løpet av det første og det andre året etter bosetting. Vi spurte flyktningkonsulentene om flyktninger har flyttet fra kommunen mens de har vært under kvalifisering. Om lag 70 prosent av flyktningkonsulentene svarer bekrefte-nde på dette spørsmålet. Region Nord og Øst skiller seg imidlertid klart ut fra de andre regionene. I region Nord svarer hele 90 prosent av flyktningkonsulente-

Figur 6.17 Flyktningkonsulentenes oppfatning av andel som har flyttet underveis i introduk-sjonsprogrammet, fordelt på region.N=143.



ne at flyktninger har flyttet under kvalifisering, mot «bare» 40 prosent av flyktningkonsulentene i region Øst.

Over halvparten av flyktningkonsulentene (64 prosent) oppgir at det kun er et fåtall av flyktningene, nærmere bestemt under ti prosent, som har flyttet underveis i introduksjonsprogrammet. Nærmere 30 prosent av respondentene svarer at mellom 10 og 40 prosent av flyktningene har flyttet underveis i kvalifiseringen. Figur 6.17 viser andelen som har flyttet under kvalifisering i de ulike regionene.

Vi har foreløpig ikke noe tallmessig grunnlag for å fastslå at reduksjonen i sekundærflyttingen kan tilskrives innføring av introduksjonsordningen. Vi har imidlertid presentert noen begrunnede antakelser om en slik positiv sammenheng. Disse finner også klar støtte i de kvalitative intervjudataene. En flyktningkonsulent fra en liten kommune på Vestlandet sa det slik:

«Tidligere var det ganske mye sekundærflytting. Det har roet seg veldig etter introduksjonsprogrammet.»

En annen flyktningkonsulent i en presskommune som har hatt mye tilflytting, lenger sør i landet, sa følgende:

«Det var et problem med tilflytting tidligere. Nå er det langt mer stabilt. Folk som flytter ut, kommer tilbake fordi de ikke får plass i introduksjonsprogram. Vi er også veldig strenge på at tilflyttere ikke får plass i program når de kommer hit.»

En IMDi-representant i en typisk fraflyttingsregion sa følgende:

«Vi ser ikke sekundærflytting som et stort problem. Introduksjonsprogram gjør at folk blir her lenger. Hvis vi kvalifiserer folk og de flytter til jobb, så er jo ikke det noe problem.»

Tallene våre antyder med andre ord at det kun er en liten andel av flyktningene som flytter mens de er i introduksjonsprogram. Flytteforekomsten ser ut til å være mest utbredt i region Nord og minst i region Øst. Dette er ikke overraskende tall sett i lys av det som er sagt tidligere om flyktningenes flyttemønstre. Flyktninger har en tendens til å ønske seg til det sentrale østlandsområdet, og de som blir bosatt der, viser seg gjerne ifølge Høydahl (2006) å være mer bofaste enn de som bosettes i andre deler av landet. Mye tyder på at introduksjonsordningen har bidratt til å begrense sekundærflyttingen, og at flyktninger som flytter mens de er under kvalifisering, langt på vei følger det samme flyttemønsteret som andre flyktninger.

Oppsummering

- Tendensen har lenge vært at opp mot halvparten av alle bosatte flyktninger har flyttet fra den kommunen de først ble bosatt innen fem år. Det er store geografiske forskjeller med hensyn til hvilke kommuner det flyttes til og fra. Tendensen har de siste årene vært at svært mange flyktninger har flyttet *til* det sentrale østlandsområdet og *fra* de nordligste fylkene, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Oppland.
- I løpet av de siste årene har imidlertid antall sekundærflyttinger blitt redusert. Flyktninger bosatt etter 2002 har vist seg å være betraktelig mer bofaste enn tidligere kohorter.
- En mulig årsak til at færre flytter fra den første bosettingskommunen nå enn før 2002, kan være at IMDi lykkes bedre i å koble «rett» flyktning og «rett» kommune enn før. Vi finner at både IMDi og flyktningkonsulenter legger stadig mer vekt på å få til gode koblinger mellom flyktninger og kommune. Samtidig finner vi at det er visse flaskehalsar som gjør det vanskelig å få til gode koblinger i praksis. Dette dreier seg dels om mangelfull kartlegging av flyktninger i asylmottakene og dels om mangelfull informasjon om kommunene til den enkelte flyktning. Resultatet blir at de som har ansvar for å fremskaffe egnede bosettingskommuner, mangler informasjon om flyktningene og kommunene, mens flyktningene mangler forutsetninger for å kunne ønske seg til en konkret kommune. Den økte vektleggingen av å få til en god kobling av flyktninger og kommuner, kombinert med utstrakt kommunal frivillighet med hensyn til både hvor mange og hvem de ønsker å bosette, kan bidra til å legitimere at kommunene blir stadig mer selektive i forhold til hvem de ønsker å bosette. Dermed bruker kommunene mye tid på å forhandle med IMDi når det gjelder hva slags egenskaper de ønsker at flyktningene de skal bosette, skal ha. Dette kan ha negative konsekvenser for flyktninger som er vanskelig bosettable, det vil for eksempel si enslige analfabeter med traumer eller fysiske handikap.
- En annen forklaring kan være at stadig flere bosatte får sine ønsker hørt når det gjelder faktisk bosettingskommune. Tall fra UDI støtter imidlertid ikke en slik hypotese. Tallene våre gir videre ingen dekning for at stadig flere flyktninger blir bosatt i en kommune som befinner seg på tilsvarende sentralitetsnivå som den opprinnelige kommunen de ønsket seg. Andelen som bosettes i en kommune på det sentralitetsnivået de opprinnelig ønsket seg, har imidlertid ligget jevnt høyt gjennom hele perioden.

- En tredje mulig forklaring på reduksjonen i sekundærflyttingen kan være at bosettingen har blitt mer sentralisert og at stadig flere blir bosatt i områder hvor de har tilgang på arbeid, utdanning og sosiale fellesskap. Tall fra UDI viser at det har inntruffet en liten økning i antall bosettinger i de mest sentrale kommunene. Økningen inntreffer imidlertid fra 2000, og kan derfor ikke uten videre tilskrives innføringen av ny bosettingsmodell i 2002. Til tross for dette viser den kvalitative undersøkelsen at det er en utbredt oppfatning blant flyktningkonsulenter og IMDi-representanter at innføring av ny bosettingsmodell har ført til at stadig flere flyktninger får sine ønsker hørt og at stadig flere blir bosatt i sentrale strøk.
- Vi har med andre ord ikke datagrunnlag for å slå entydig fast at innføringen av ny bosettingsmodell i seg selv kan forklare reduksjonen i sekundærflyttingen. Det er imidlertid mye som tyder på at enkelte trekk ved bosettingen allerede var i endring når modellen ble innført. Omtrent fra år 2000 går bosettingen i retning av mer sentralisert bosetting, og IMDi har siden den gang blitt langt mer selektive når det gjelder hvilke konkrete kommuner de velger å anmode om å bosette. Antallet anmodningskommuner har blitt kraftig redusert fra 380 i 2001 til 246 i 2005, noe som kan innebære at det i stadig større grad bosettes i kommuner hvor flyktningene anser det å være mulig å etablere seg og få en meningsfull hverdag med jobb, utdanning, et sosialt nettverk osv. Dette kan ha bidratt til at færre flyktninger har sett det som nødvendig eller ønskelig å flytte fra den første bosettingskommunen.
- Det er også gode grunner for å anta at det er en sammenheng mellom grad av sekundærflytting og innføring av obligatorisk introduksjonsordning. Dette har sammenheng med at rett til deltakelse i introduksjonsprogram, og derigjennom rett til utbetaling av introduksjonsstønad bare gjelder i den første bosettingskommunen. Flyktningkonsulentene gir i stor grad uttrykk for at kun et fåtall av deltakerne i introduksjonsprogrammet flytter underveis i programmet, og at færre flytter etter innføringen av introduksjonsordningen. Introduksjonsordningen kan imidlertid ikke forklare den reduksjonen i sekundærflytting som har inntruffet blant dem som ble bosatt i årene før 2004.

7 Konklusjon – Utfordringer og muligheter i bosettingsarbeidet

Etter en periode med stort bosettingspress og lang ventetid i asylmottak for en stor andel av flyktningene ble en ny bosettingsmodell vedtatt i 2001. Modellen fikk virkning fra og med bosettingsåret 2002. Målet med den nye modellen var å sikre en raskere, bedre og mer stabil bosetting.

Innføringen av ny bosettingsmodell var først og fremst en administrativ reform, og medførte ingen endringer med hensyn til at kommunene skulle bosette på frivillig grunnlag og få kompensasjon gjennom ulike statlige støtteordninger. Modellen ble utarbeidet for å dekke bosettingsbehovet i en periode med stort press og behov for bedre planmessighet i bosettingsarbeidet. Dette skulle oppnås ved å nedsette et nasjonalt bosettingsutvalg. Utvalget besto av statlige og kommunale representanter som skulle lage mer treffsikre prognoser for bosettingsbehovet det kommende året. Dette skulle gjøre bosettingen mer forutsigbar for kommunene. Samtidig skulle KS ta på seg en sentral pådriverrolle overfor kommunene for å sikre tilstrekkelig med vedtaks plasser. Ny modell innebar få reelle endringer av bosettingsstrategier. Det kan likevel hevdes at modellen la en noe større vekt på strategier for å redusere sekundærflytting (for eksempel bedre kobling av «rett» flyktning og «rett» kommune, mer hensyn til flyktningenes egne ønsker, bosetting ved arbeid og utdanning og bosetting nær familie og venner).

De to hovedspørsmålene vi har vært opptatt av i denne rapporten, er: 1) Har bosettingen blitt raskere etter innføring av ny bosettingsmodell? og 2) Er sekundærflyttingen redusert? Når det gjelder bosettingstempo, har vi på den ene siden sett nærmere på om kommunene bosetter i tråd med behovet. På den andre siden har vi vært opptatt av om den gjennomsnittlige ventetiden i asylmottak har gått ned, og i hvilken grad målet om bosetting innen seks måneder etter at de har fått innvilget oppholdstillatelse i Norge blir nådd og hvor mange som eventuelt blir sittende betydelig lenger i mottak enn seks måneder. Vi har i de foregående kapitlene drøftet hvilke faktorer som kan tenkes å påvirke henholdsvis tempoet og stabiliteten i bosettingen. Hvilke eventuelle endringer i løpet av perioden kan tilskrives innføring av ny bosettingsmodell, og hvilken betydning har andre utenforliggende faktorer hatt?

I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i hovedfunn fra vår evaluering av den nye bosettingsmodellen. Deretter vil vi peke på hva vi anser å *ikke* ha fungert i tråd med modellens opprinnelige intensjoner og hvilket forbedringspotensial vi mener ligger i modellen.

I hvilken grad er målene nådd?

Vi finner helt klare tegn på at bosettingsarbeidet har blitt mer effektivt og velfungerende etter innføring av ny bosettingsmodell i 2001. For det første har det vært en positiv utvikling i forholdet mellom bosettingsbehov, anmodninger, kommunale bosettingsvedtak og faktisk bosetting i kommunene etter 2002. Det er imidlertid viktig å presisere at kommunene fortsatt bosetter færre personer enn de anmodes om av IMDi, og de bosetter færre personer enn de selv vedtar. Ventetiden i asylmottak er dessuten fortsatt for lang og målet om bosetting innen seks måneder etter innvilget oppholdstillatelse er langt fra nådd. Etter en klar positiv utvikling umiddelbart etter innføring av ny bosettingsmodell har ikke bosettingstempoet gått opp i løpet av perioden etter 2003. Tvert imot har ventetiden i mottak økt. Særlig lang er ventetiden for flyktninger med ekstra behov som regnes som mer ressurskrevende og kostbare å bosette for kommunene, de som i denne rapporten er omtalt som «de vanskelig bosettings- og integrerbare».

For det andre har graden av sekundærflytting avtatt betydelig etter innføring av bosettingsmodellen. En rapport fra SSB (Høydahl 2006) viser at flyktninger bosatt i 2002 og 2003, altså *etter* innføring av den nye bosettingsordningen, har vist seg å være langt mer bofaste enn tidligere kohorter av flyktninger.

Noen av disse endringene kan til en viss grad tilskrives innføring av bosettingsmodellen i 2001. Andre faktorer utenfor modellen har imidlertid etter vår vurdering også spilt en helt vesentlig rolle i bosettingsarbeidet.

Hvilken rolle har innføring av ny bosettingsmodell spilt?

Nedsettelsen av et nasjonalt bosettingsutvalg har etter Fafos vurderinger spilt en viktig rolle for å bedre samsvaret mellom bosettingsbehov, anmodninger, kommunale bosettingsvedtak og faktisk bosetting. Utvalgets arbeid har for det første ført til mer treffsikre prognoser og bedre rutiner for å fastsette fylkesvise kvoter. Dette har på den ene siden ført til bedre samsvar mellom bosettingsbehov og anmodninger, og på den andre siden gjort det lettere for kommunene å planlegge bosettingsarbeidet. Dette kan ha bidratt til å gjøre flere kommuner villige og i stand til å ta imot de flyktningene de blir anmodet om av IMDi. For det andre anser vi det som

svært positivt at utvalget er satt sammen av representanter fra både stat og kommune. Deltakelsen fra kommunerepresentantene og KS i utvalget kan bidra til at bosettingsarbeidet forankres bedre hos kommunesiden, noe som igjen kan sørge for å gi målsettingene i bosettingsarbeidet økt legitimitet i den enkelte anmodningskommune.

En annen viktig brikke i modellen var at *KS skulle ha en motivator-funksjon* overfor kommunene. Dersom bosettingsbehovet ikke ble nådd, skulle KS samle politisk og administrativ ledelse i aktuelle kommuner sammen til et motivasjonsmøte. Dette ble gjort ved flere anledninger i forbindelse med innføringen av den nye modellen, noe som kan ha virket positivt inn på bosettingstempoet i den første fasen etter innføring av ny modell hvor bosettingsbehovet fortsatt var stort. Det kan imidlertid diskuteres om ikke måloppnåelsen kunne vært enda bedre om KS hadde fortsatt med å innkalle til motivasjonsmøter også videre utover i perioden etter innføring av bosettingsmodellen. Dette vil vi komme nærmere tilbake til.

Fra 2000 til 2005 har det blitt betydelig *færre anmodningskommuner*. Antall kommuner som blir anmodet om å bosette flyktninger, har blitt redusert fra 380 til 246. Bosettingen har til en viss grad blitt mer sentralisert og rettet inn mot kommuner med helt bestemte egenskaper, som for eksempel muligheter for arbeid og utdanning. Det er gode grunner til å anta at kommuner som har et godt og allsidig arbeidsmarked, vil være bedre i stand til, og mer villige, til å fatte bosettingsvedtak i tråd med anmodningene enn kommuner som mangler disse egenskapene. Mer selektiv utvelging av anmodningskommuner kan derfor også tenkes å ha bidratt til å gjøre bosettingen mer effektiv.

Som vi har nevnt flere ganger tidligere, har sekundærflyttingen blitt betydelig redusert i løpet av den aktuelle perioden. Det er imidlertid noe vanskeligere å peke på konkrete trekk ved bosettingsmodellen som kan forklare denne reduksjonen. *Enkelte bosettingsstrategier som skulle motvirke sekundærflytting, har nok blitt mer fremtredende* i bosettingsarbeidet i kjølvannet av ny bosettingsmodell. For eksempel opplyser representantene fra IMDi og en stor andel av flyktningkonsulentene at det har blitt stadig viktigere å etterstrebe en god tilpasning av flyktninger og kommuner i koplingsarbeidet. Dette innebærer at flyktningenes egne preferanser og behov skal tas mer hensyn til, at det skal tas mer hensyn til bosetting i nærhet til flyktningenes familie og eventuelt annet sosialt nettverk og at det skal bosettes der det er muligheter for arbeid og/eller utdanning. Vi har tidligere pekt på at viktige forutsetninger for å få til en god tilpasning av flyktninger og kommuner ikke er til stede i tilstrekkelig grad. Mangelfull kartlegging av flyktninger i asylmottak og lite fungerende kanaler for informasjon om relevante bosettingskommuner er viktige årsaker til dette. Vi har heller ingen statistiske holdepunkter for å hevde at stadig flere flyktninger får ønskene sine hørt med hensyn til hvor de ønsker å bli bosatt. Vi finner imidlertid en liten økning i andelen som bosettes i

de mest sentrale kommunene. Dette kan innebære at flere enn før bosettes i kommuner med flere tilbud, bredere tiltaksvifte, større muligheter for å bygge sosiale nettverk med egne landsmenn og få arbeid eller begynne i ordinær utdanning. Dette i kombinasjon med mer selektivitet i utvelgelsen av anmodningskommuner kan ha bidratt til at færre ønsker å flytte fra den første bosettingskommunen.

Hvilken rolle har utenforliggende faktorer spilt?

Det er svært viktig å presisere at bosettingsarbeidet ikke har funnet sted i et vakuum i løpet av perioden. En rekke faktorer som ligger utenfor modellen, har dermed naturlig nok spilt inn på måloppnåelsen i bosettingsarbeidet. For å ta det mest åpenbare først; variasjoner i tilstrømmingen av flyktninger til Norge og variasjoner i antallet som får innvilget opphold, er med på å bestemme det faktiske bosettingsbehovet i kommunene. I løpet av de tre første årene etter innføringen av ny bosettingsmodell i 2002 inntraff en markant *nedgang i bosettingsbehovet* sett i forhold til årene før. Denne nedgangen vil i seg selv gjøre det lettere å få til samsvar mellom bosettingsbehov og antall anmodninger så vel som antall vedtak i kommunene.

En forutsetning for at KS i sin tid gikk inn for bosettingsmodellen, var at de økonomiske rammebetingelsene kommunene arbeidet innenfor, skulle gjøre det mulig for kommunene å fatte vedtak og bosette flyktninger uten å tape penger på det. Både *integreringstilskuddet* og *tilskuddet til norskopplæring* har økt jevnlig i løpet av perioden. Dette er gjort på bakgrunn av Beregningsutvalgets årlige beregninger av kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Også *Husbanken* har lagt om sine regler for tilgang på bostøtte og boligtilskudd de siste årene. Sett i lys av at problemer med å tilby egnede boliger er den viktigste årsaken til at enkelte kommuner ikke ønsker eller ser seg i stand til å bosette flere flyktninger, er dette viktige endringer som kan påvirke tempoet i bosettingsarbeidet. Det er dermed gode grunner til å anta at forbedringer i de økonomiske rammetilskuddene har bidratt positivt i bosettingsarbeidet blant annet når det gjelder å få flere kommuner til å fatte vedtak om bosetting.

Asylmottakene fikk omtrent samtidig med innføring av ny bosettingsmodell mulighet til å drive koplingsarbeid mellom flyktninger og kommuner direkte. Dette kan også ha bidratt til å få til en mer effektiv bosetting flere steder ved at de raske fikk bosatt flere.

Det bør dessuten nevnes at *arbeidsledigheten* har sunket betydelig de siste årene. Vi finner det logisk at kommuner med lav arbeidsledighet og gode muligheter for å tilby arbeid til flyktninger i større grad enn andre ser seg i stand til å fatte vedtak i tråd med anmodningene.

Når det gjelder nedgangen i sekundærflyttingen, ser vi *innføringen av introduksjonsprogrammet* som en mulig medvirkende årsak. Dette henger sammen med at retten til deltakelse i introduksjonsprogram ifølge introduksjonsloven bare gjelder i den første bosettingskommunen. Tilflyttingskommunen står fritt til å bestemme selv om den ønsker å tilby introduksjonsprogram til den aktuelle flyktningen. Dersom vedkommende er avhengig av sosialhjelp, kan tilflyttingskommunen med hjemmel i sosialtjenesteloven henvide vedkommende til det programmet han eller hun har flyttet fra. Vi regner det som svært sannsynlig at dette har bidratt til å redusere flyktningenes flyttevirksomhet betraktelig blant dem som har blitt bosatt rundt 2003/2004. Dette vil imidlertid ikke kunne forklare reduksjonen i sekundærflyttingen blant dem som ble bosatt i årene før innføring av introduksjonsordningen.

Hva hindrer en fullgod måloppnåelse?

Til tross for innføring av ny bosettingsmodell er det fortsatt en rekke hindre for å oppnå målsettingene i bosettingsarbeidet på en fullgod måte. Her vil vi peke på de viktigste problemene i bosettingsarbeidet og hva som er årsakene til dem, med særlig blick på de sidene ved dagens bosettingsmodell som ikke har fungert etter hensikten.

1. Kommunene gjør færre vedtak om bosetting enn de blir anmodet om

Å innhente tilstrekkelig vedtaksplasser var et hovedanliggende i den nye bosettingsmodellen. Selv om det i dag er langt større samsvar mellom anmodninger og vedtak enn det var før innføringen av ny modell, har det heller ikke de siste årene lyktes IMDi å fremskaffe nok bosettingsplasser. I fem av seks regioner ble det i 2005 vedtatt færre bosettingsplasser enn det ble anmodet om. En viktig årsak til dette er at virkemidlene som modellen la opp til, ikke har blitt tatt i bruk i tilstrekkelig grad. Her vil vi særlig rette søkelyset mot KS' rolle i modellen.

KS skulle for det første spille en viktig rolle ved å motivere kommunene til å fatte nok vedtak. Etter 2003 har imidlertid ikke KS innkalt til motivasjonsmøter, selv om det har vært behov for det. Dette skyldes langt på vei at IMDi og KS er uenige om hvem som har ansvaret for å ta initiativ til slike møter. KS og IMDi har åpenbart ulike forventninger og oppfatninger av bosettingssituasjonen så vel som KS' rolle i bosettingsarbeidet.

Et annet virkemiddel for å få kommunene til å fatte nok vedtak var å gjøre kommunene i en region kollektivt ansvarlige for bosettingstillene i regionen, det

vil si at kommunene i fellesskap må ta opp en eventuell restanse. Også i dette arbeidet skulle KS ha en sentral rolle ved at KS i fylkene skulle stimulere til regionale samarbeid. Det samarbeides lite mellom kommuner innad i regioner, og kommunene fordeler ikke restansen seg imellom innad i regionene. Det regnes sågar som urealistisk av sentrale bosettingsaktører. IMDi bruker derimot stadig mer tid på å forhandle med hver enkelt bosettingskommune om å ta imot de flyktningene det er behov for å bosette.

2. Kommunene bosetter færre flyktninger enn de selv vedtar

Vedtakene som fattes i kommunene, er ikke bindende, og i fem av seks regioner (for øvrig ikke de samme fem som i forrige avsnitt) ble det i 2005 bosatt færre flyktninger enn det kommunene selv vedtok. Den viktigste årsaken til at kommunene ikke klarer å oppfylle sine egne vedtak, er ifølge flyktningkonsulentene mangel på boliger. En medvirkende forklaring er uklårheter omkring bosetting av familieinnvandrere. IMDis anmodninger omfatter ikke familieinnvandrere, men mange kommuner inkluderer likevel disse i sine vedtak ettersom de i hovedsak belaster kommunenes integrerings- og bosettingstjenester på linje med bosatte flyktninger.

3. Fortsatt for lang ventetid i asylmottak

Målet om bosetting innen seks måneder etter innvilget oppholdstillatelse i Norge er langt fra nådd. Dette til tross for betydelig redusert bosettingspress i perioden etter innføring av ny bosettingsmodell. Det er særlig flyktninggrupper som anses som lite attraktive i kommunene, som må vente lenge i mottak. Lang ventetid skyldes på den ene siden at kommunene ikke bosetter mange nok flyktninger (se punkt 1 og 2). Problemene er imidlertid også knyttet til forhandlingene mellom IMDi og kommunene om fordelingen av de enkelte flyktningene. Bosetting av flyktninger er i dag basert på kommunal frivillighet, ikke bare med tanke på *hvor mange* flyktninger de skal bosette, men i stor grad også *hvem* de bosetter. Kommunene legger ofte sterke føringer på hva slags flyktninger de ønsker å bosette, og det tar derfor lang tid å få plassert de som anses som lite attraktive.

4. Høy ressursbruk i forbindelse med forhandlinger om bosetting av de enkelte flyktningene

At mange kommuner har så klare preferanser med hensyn til hva slags flyktninger de ønsker å bosette, fører til at det brukes uforholdsmessig mye ressurser i IMDi på å forhandle om fordelingen av flyktningene – og da særlig de såkalt vanskelig

bosettings- og integrerbare. Målsettingen om at ny modell skulle gi lavere ressursbruk har ifølge IMDi derfor ikke blitt nådd. Dette kan dessuten knyttes opp mot den økte vektleggingen av tilpasning mellom flyktninger og kommuner. En økende vektlegging av å bosette i kommuner som passer den enkelte flyktnings behov best mulig, og som derigjennom styrker sannsynligheten for at vedkommende vil ønske å bli boende der, vil nødvendigvis være ressurskrevende. Kommunene blir på sin side mer selektive med tanke på hva slags flyktninger de mener passer best i sin kommune, noe som vil gjøre det enda vanskeligere for flyktninger med særlige behov.

5. Trekk ved finansieringsordningene forsterker problemene med bosetting av enkelte grupper

Integreringstilskudd er basert på gjennomsnittsutgifter. De reelle utgiftene knyttet til den enkelte flyktning kan imidlertid variere kraftig, avhengig av blant annet deres arbeidsevne og eventuelle behov for særlig oppfølging. Utgiftsnivået vil dessuten avhenge av deres familiestatus. Familier med barn kan dekkes godt av integreringstilskuddet ettersom flere flyktninger kan bo i én og samme bolig. Enslige oppleves oftere som dyrere og mindre attraktive å bosette ettersom de stiller større krav til anskaffelser av boliger sammenlignet med familier i forhold til hvor mye integreringstilskudd de utløser for kommunen. Faren for at vedkommende vil søke om familiegjeningforening har dessuten skremt en del kommuner fra å bosette enslige, da kommunene i 2005 ikke lenger hadde rett til integreringstilskudd for personer som har blitt gjenforent med en som har opphold på humanitært grunnlag.²²

For det andre er det fra 1. september 2005 innført et *per capita-tilskudd i norsk-opplæringen*. Ordningen innebærer et fast tilskudd for alle ikke-vestlige innvandrere, fordelt over fem år, pluss en sum som utbetales ved bestått språktest. Dette står i kontrast til gammel ordning med et fast tilskudd per undervisningstime. Ny ordning vil kunne innebære premiering av kommuner med de mest velfungerende flyktningene som trenger færre undervisningstimer og som består avsluttende eksamen. Dette vil dermed kunne styrke incentivene for kommunene til å være strategiske med tanke på hvem de bosetter.

²² Denne retten er gjeninnført fra 2006

6. Dårlig kjennskap til enkelte av Husbankens tilskuddsordninger svekker kommunenes vilje og evne til å bosette

Som vi har nevnt flere ganger, er det vansker med å skaffe nok egnede boliger i en rekke kommuner, og dette oppgis av mange å være den viktigste årsaken til at anmodningene om bosetting ikke kan følges opp. Husbanken har to støtteordninger som kan bøte på dette problemet; 1) bostøtte for å hjelpe husstander med lave inntekter til å etablere seg og 2) boligtilskudd til å utvide boligmassen i kommunene. Regelverket knyttet til disse ordningene er imidlertid ukjent for en stor andel av de bosetningsansvarlige i kommunene. Dette har trolig ført til underforbruk av ordningene, og påfølgende svekket evne og vilje hos kommunene til å bosette flyktninger.

7. Dårlig informasjon og kartlegging i mottak hindrer god kobling

Flyktningkonsulentene gir uttrykk for at kartleggingen av flyktingenes bakgrunn og kompetanse som gjennomføres i mottakene, er mangelfull og dårlig. For kommunene medfører det en ekstrakostnad ettersom de selv ofte må bruke ressurser på å gjennomføre en egen kartlegging etter bosetting for å sørge for å få utfyllende opplysninger om en bestemt person. Flyktingene mottar gjerne sparsom informasjon om potensielle bosettingskommuner og har derfor et dårlig grunnlag for å fremsette egne ønsker om bosettingskommune. Dårlig informasjon og mangelfull kartlegging gjør det vanskelig å koble riktig flyktning til riktig kommune.

8. For dårlig statistikk hindrer god planlegging i bosettingsarbeidet

Bosetting av flyktninger krever planlegging. Budsjetter skal gå opp, ressurser skal settes inn der de trengs, tjenestetilbud skal tilpasses, behov skal estimeres og anmodninger skal sendes ut. Alt dette forutsetter at det foreligger god og reliabel bosettingsstatistikk, som gjør det mulig å fange opp behovene tidlig og planlegge ut fra disse behovene. Inntil nylig har den offentlige statistikken på dette området vært av meget dårlig kvalitet. Registreringsrutinene har vært dårlige, og i forbindelse med arbeidet med denne rapporten har det kommet frem omfattende feil i den offisielle statistikken som publiseres på dette området. Registreringsrutinene har imidlertid blitt betydelig bedre de siste årene, og dette gjenspeiles i kvaliteten på statistikken. Vi tror likevel det fortsatt er rom for forbedringer på dette feltet.

Er det en motsetning mellom rask og god bosetting?

Avslutningsvis er det grunn til å spørre om ikke arbeidet med å nå målsettingene i bosettingspolitikken kan fortone seg som «å bære sprikende staur», for å si det med Per Bortens ord. Mye tyder på at det av dagens system følger en motsetning mellom det å oppnå en raskere og det å oppnå en mer stabil bosetting. Ved asylmottakene opplever de ansatte at deres arbeid med å finne en optimal bosettingskommune ofte er bortkastet fordi flyktningene uansett må bosettes i den første kommunen som sier seg villig til å ta dem imot. De ansatte kommer da i en klemme fordi de må forklare flyktningene at de likevel ikke kan bosettes i den kommunen de først hadde ment ville være best. Målet om rask bosetting hindrer i den forstand arbeidet for en stabil og god bosetting. Større vektlegging på kobling av «riktig» flyktning med «riktig» kommune kan dessuten legitimere at kommunene blir enda mer selektive med hensyn til *hvem* de skal bosette, og dermed forsterke problemene med sen bosetting av flyktninger som oppleves som mindre attraktive. Målet om en stabil og god bosetting hindrer i den forstand målet om rask bosetting.

På den andre siden – og da helst på lengre sikt – kan en også tenke seg at de ulike målsettingene kan bygge opp om hverandre. Dersom det blir mindre sekundærflytting, vil presset på sentrale kommuner i form av tilflytting reduseres. Over tid vil dette kunne øke deres kapasitet til å bosette nyankomne flyktninger, noe som vil ha positiv effekt for bosettingstempoet.

I perioden etter innføringen av ny bosettingsmodell har man lykket i å redusere sekundærflyttingen – selv om det er usikkert i hvilken grad dette skyldes ny modell eller andre faktorer som innføringen av obligatorisk introduksjonsordning. Det har ikke lyktes like godt å redusere ventetiden for flyktninger i mottak fra innvilget oppholdstillatelse til bosetting i en kommune. Det er grunn til å håpe at den reduserte sekundærflyttingen på lang sikt vil føre til høyere tempo i bosettingen. På kortere sikt ligger utfordringen i å finne et system som i mindre grad gjør at de ulike målsettingene slår hverandre i hjel.

Forslag til endringer

Vi legger her til grunn at hovedtrekkene ved dagens regime videreføres – bosetting basert på kommunal frivillighet og forhandlinger mellom stat og kommune, i kombinasjon med økonomiske støtteordninger som kompenserer for kommunenes utgifter. Våre forslag til forbedringer begrenser seg derfor til endringer vi anser vil kunne føre til en bedre, raskere og mer effektiv bosetting innenfor rammene av dagens regime.

1. Partenes ansvar og oppgaver må tydeliggjøres og formaliseres!

Noen sentrale utfordringer i bosettingsarbeidet er, som vi har pekt på over, å få kommunene til å fatte flere vedtak, få kommunene til å bosette i tråd med sine vedtak og få ned ventetiden i mottak. En viktig forutsetning for å få til dette vil være å ta i bruk de virkemidlene som ligger i modellen på en bedre måte. Første skritt på veien bør være å gå systematisk gjennom modellen og klargjøre hvilke parter som har ansvar for hvilke arbeidsoppgaver. Vi tenker her særlig på behovet for å få til en større enighet mellom KS og IMDi med tanke på hvem som har ansvar for hva. KS mener for eksempel at det er IMDis ansvar å si fra hvor bosettingsbehovet er særlig stort og be KS om å innkalle aktuelle kommuner til motivasjonsmøter. IMDi mener på sin side at dette er KS' ansvar. Dette er etter vår oppfatning en viktig grunn til at slike møter ikke blir gjennomført til tross for at det fremdeles er åpenbare behov for å avholde slike møter. Det er også behov for en større klarhet og mer formalisering av innhold og form på motivasjonsmøtene. Hva er for eksempel de best egnede fora for slike møter og hvem skal være representert? Vi tenker også på KS' rolle i forbindelse med å stimulere til mer regionalt samarbeid med tanke på å bosette i tråd med behov og vedtak. Hvilken rolle skal egentlig KS ha her? Skal KS i fylkene sterkere på banen eller skal KS sentralt gjøre jobben? Det er kort og godt behov for en bedre utnyttelse av de virkemidlene som allerede er etablert, noe som forutsetter klarere styringsforhold der de ulike aktørenes ansvar er nedfelt i skriftlige dokumenter som alle kan forholde seg til og som er gjensidig bindende.

2. Den kommunale frivilligheten med hensyn til hvem som skal bosettes, må innskrenkes!

En annen viktig utfordring vi har trukket frem, er problemet med at enkelte grupper som oppfattes som vanskelig bosettings- og integrerbare, det vil si enkelte nasjonalitetsgrupper, enslige, eldre, funksjonshemmede og så videre, blir sittende ekstra lenge på asylmottak og vente på en bosettingskommune. Hensynet til rask bosetting gjør at de mest attraktive går først. Den kommunale frivilligheten ligger i dag som et premiss for hele bosettingsregimet. Slik det praktiseres i dag er det ikke bare frivillig om og *hvor mange* kommunene skal bosette, men også *hvem*. Dette skaper betydelige problemer i form av lang ventetid for særskilte grupper som anses som lite attraktive og høy ressursbruk på forhandlinger mellom IMDi og kommunene. Vi ser det som avgjørende for kommunene at dersom de vil opprettholde sitt selvstyre i forhold til hvor mange flyktninger de skal bosette, blir de nødt til å gi slipp på styringen over hvem de skal bosette. Dette bør fastsettes av IMDi alene. En innskrenking av den kommunale friheten på dette området vil også føre til en

langt mer effektiv bosetting ved at mindre tid går bort til forhandlinger omkring enkeltflyktninger mellom IMDi og kommunene.

3. Det er behov for en revidering av finansieringssystemene!

En innskrenking av den kommunale selvråderetten når det gjelder hvem som bosettes, vil uten andre kompenserende tiltak kunne føre til at en rekke kommuner sier nei til å bosette av frykt for ikke å få dekket sine utgifter til bosetting av flyktninger med særlige behov. For å stimulere til kommunal bosettingsvilje og -evne bør de statlige finansieringsordningene gjennomgå på nytt med tanke på mulig revidering. En mulig løsning kan være å innføre et mer differensiert finansieringssystem som i større grad fanger opp variasjonen i kommunale utgifter mellom ulike flyktninggrupper og ulike behov. Dette kan for eksempel gjøres ved å innføre et noe mindre ikke-øremerket integreringstilskudd basert på gjennomsnittsutgifter, kombinert med flere og større øremerkede ekstratilskudd for ulike grupper flyktninger med ulike egenskaper, basert på kommunenes reelle utgifter i hvert enkelt tilfelle. En mulighet vil også være å innføre refusjonsordninger, for eksempel tilsvarende dansk ordning hvor staten refunderer 75 prosent av kommunenes utgifter til introduksjonsytelsen og til «hjelp i særlige tilfeller» (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrasjon 2004). En slik ordning krever selvsagt klare definisjoner av hva som skal regnes som «spesielle behov» og «særlige tilfeller». Boligmangel er et annet problem som kan svekke kommunenes evne og vilje til å bosette. Husbankens ordning med boligtilskudd ble like etter innføringen av ny bosettingsmodell utvidet og tilskuddsrammene ble økt. På grunn av stor etterspørsel ble tilskuddsrammene etter kort tid nedjustert, noe som førte til redusert etterspørsel. Det er grunn til å tro at denne ordningen kunne hatt en positiv effekt for kommunenes evne til å bosette flyktninger. En ny økning i tilskuddsrammene bør derfor vurderes på nytt.

4. Må finne en løsning for kommuner som mottar mange familieinnvandrere!

I dag inkluderer mange kommuner familieinnvandrere i sine bosettingsvedtak på tross av at disse ifølge IMDi skal holdes utenfor. Dette fører på den ene siden til at IMDi og til dels kommunene selv ikke vet hvor mange plasser som reelt står til disposisjon til bosetting. På den andre siden fører det til at kommunene i realiteten gjerne bosetter færre enn de selv har vedtatt. I kommuner som mottar mange familieinnvandrere, vil disse tære på kommunenes kapasitet til å bosette andre flyktninger. Det må derfor finnes løsninger som fanger opp kommunenes innsats overfor disse. Enten må familieinnvandrere inkluderes i IMDis anmodninger – noe som

er praktisk vanskelig. Eller så må det gjøres klarere at kommunene ikke kan inkludere disse i sine vedtak. Samtidig må det da finnes løsninger som bedre fanger opp de utfordringene som møter kommuner med mange familiegjenforeninger. Det hjelper ikke på situasjonen at UDIs egen statistikk over anmodninger, vedtak og faktisk bosetting i kommunene er uklar på hvorvidt den inkluderer familieinnvandrere.

5. Bedre ordninger for kartlegging og informasjon!

For å få til gode koblinger av flyktninger og kommuner på en mest mulig effektiv måte er det behov for 1) god og utfyllende informasjon om den enkelte flyktning, 2) tilgjengelig oppdatert informasjon om ulike aktuelle bosettingskommuner og 3) rutine for å gjøre bruk av denne informasjonen på en hensiktsmessig måte. En god kartlegging av den enkelte flyktning vil dessuten gjøre det enklere for mottakskommuner å søke ekstratilskudd for flyktninger med særlige behov i tide. Det er med andre ord nødvendig å gå systematisk gjennom den kartleggingen som gjøres i dag. Det vil også være nødvendig å gi opplæring og informasjon til dem som skal gjennomføre kartleggingen om viktigheten av – og hensikten med at dette gjøres på en adekvat måte. Bosettingshjelperen skulle være et systematisert forsøk på å skape en søkbar oversikt over ulike kommuner, men fungerte ikke etter hensikten og ble avvirket. Bruk forutsatte dessuten norskkunnskaper på et visst nivå og en viss fortrolighet med datamaskiner. En forutsetning for at et slikt system skal fungere, er at det gjøres brukervennlig nok slik at flyktninger og ansatte lett kan gjøre bruk av det. Samtidig må systemet oppdateres jevnlig. Dette krever imidlertid tilføring av ressurser i form av tid og penger til dem som er ansvarlige for å holde systemet oppdatert. Om ikke Bosettingshjelperen gjenopprettes, bør det uansett legges til rette for bedre ordninger for kartlegging og informasjon.

English Summary

Chapter 2: Towards a new model of settlement

In spite of the enactment of a number of targeted settlement strategies during the nineties, Norwegian municipalities were still facing major challenges with regard to the settlement of refugees as the year 2000 began. The municipalities were unable to settle a sufficient number of refugees to cover demand, waiting periods in reception centres for refugees were lengthy, and many refugees quite quickly relocated from the region where they had initially settled. A new settlement model was implemented in 2001, taking effect from 2002. The prime goal of the new model was to improve the settlement process by making it faster and more stable. The key instruments from the previous settlement system remained unaltered even after the introduction of the new model: settlement should be based on voluntary cooperation from the municipalities, negotiations between the central and local authorities, and governmental subsidy schemes compensating the local councils for the costs incurred. The new model comprised the establishment of a National Settlement Council consisting of representatives of central and local authorities who were charged with drawing up more accurate prognoses for the demand for settlement over the coming year. The council was to monitor the settlement situation and discuss possible problems. In addition, the Norwegian Association of Local and Regional Authorities was given a more active role with regard to motivating the municipalities to settle refugees in line with demand.

Chapter 3: Does the process of settling refugees run faster?

A strong growth in the need for settlement, mainly caused by an increasing number of family reunifications during the period prior to the implementation of the new model, was a key cause of the problems that spurred the introduction of a new model. In the years following the implementation of the new model this demand has subsided, which has facilitated the achievement of the goal of accelerating the settlement process. In the period following 2002, the relationship between needs, requests, municipal decisions and actual settlement has developed positively. However, the municipalities still choose to settle fewer persons than the number requested by the Directorate of Integration and Diversity, and they still settle fewer persons than the number defined in their own decisions. However, these discrepancies are considerably smaller than those that could be observed some

years ago. During recent years there has also been a reduction in the number of persons in reception centres waiting for settlement. In the same period, however, the total waiting time spent in reception centres has increased. The slow pace of settlement is not only caused by the quest for approved places of settlement in the municipalities; negotiations between the Directorate of Integration and Diversity and the municipalities on the settlement of specific refugees can also be time-consuming. In particular, groups that are regarded as expensive and difficult to settle and integrate are left for long periods in reception centres. A general impression gained from informants representing the central government – i.e. from the regional offices of the Directorate of Integration and Diversity and governmental representatives in the National Settlement Council – is that negotiations concerning the groups that are regarded as “difficult” to settle result in the use of substantial resources. In interviews with the Directorate of Integration and Diversity, the National Settlement Council, refugee advisors and employees at reception centres the impression emerges that this affects waiting periods spent in reception centres. The problems of slow settlement and long waiting times are most pronounced in the urbanised municipalities in the south-eastern part of the country.

Chapter 4: Factors outside the model that affect the pace of settlement

The refugee advisors primarily mention six different factors outside the scope of the settlement model that they maintain affect the settlement process. In descending order of importance these are: governmental financial frameworks, the capacity of the municipalities’ integration programmes, the desire to comply with requests made by the Directorate of Integration and Diversity, the political composition of the local council, the housing situation in the municipalities and the local labour market. However, the factors that have the greatest effect depend on the approach adopted. In a long-term perspective, the labour market will be decisive for the municipality’s ability to integrate refugees, while a shortage of housing is the most prominent bottleneck preventing follow-up of the Directorate’s requests in the short term. Even if a majority of the refugee advisors is of the view that the integration subsidy falls short of covering the costs incurred by the municipalities for the settlement and integration of refugees, the degree of coverage has improved compared with the situation prevailing prior to the implementation of the new settlement model. Whether the integration subsidy covers the municipality’s expenses will to a large extent depend on whether the refugee can find paid employment or not. Most of the refugees in the majority of the municipalities receive a housing grant from the Norwegian State Housing Bank. Lack of knowledge about these grants may explain why some municipalities have an artificially low usage of the scheme. This may affect the willingness and ability of the municipalities to settle refugees, and thereby also the pace of the settlement pro-

cess. Although the Housing Bank's scheme for grants to the municipalities may affect their willingness and ability to settle refugees, the demand for this scheme has declined considerably since the grant limits have gradually been reduced over the last four years. The grant for adult education for refugees has been reorganised: from being paid on an hourly basis it is now a per capita subsidy. So far, the financial impact of this reorganisation on the municipalities is unclear, but we can already ascertain that the new scheme will provide larger economies of scale than the old model and will to a larger extent reward municipalities that have "diligent" students. This latter factor may serve to enhance the problems encountered in settling "difficult" groups. In recent years, the reception centres for asylum seekers have been given the opportunity to establish direct linkages to the municipalities. In some cases this may lead to faster settlement. In addition, the reception centres are able to establish favourable linkages that are less accessible to the Directorate of Integration and Diversity. This applies particularly to the settlement of refugees in relatively unattractive municipalities and the settlement of relatively unattractive refugees in the municipalities. The disadvantages of providing such direct linkages are found in the fact that there is a high demand among clients for settlement in popular municipalities – that often make reservations against these kinds of request – and that municipalities may "shop" for more attractive refugees at the reception centres, thus complicating the settlement of less attractive groups.

Chapter 5: Has the new settlement model speeded up settlement?

A core point in the new model is the effort to solve problems of coordination in the settlement process by giving the Norwegian Association of Local and Regional Authorities a more pronounced role as facilitator. The problems were to be solved through the establishment of and participation in the National Settlement Council, active efforts to motivate the municipalities, and a stronger regional focus and responsibilities in the settlement process. The results of this study indicate that the establishment of the National Settlement Council has provided better information on needs and improved routines for allocation of county-wise quotas. Participation in the council by representatives of the municipalities has also ensured an improved basis for consensus and legitimacy within the municipalities for the goals of the national settlement plan, as well as better exchange of information between the parties on key challenges faced in the settlement process. However, the Norwegian Association of Local and Regional Authorities has not yet assumed the role of facilitator to the extent foreseen by the model. Because of an unclear distribution of responsibilities between the Directorate of Integration and Diversity and the Norwegian Association of Local and Regional Authorities, routines are missing for summoning the municipalities to motivational briefings when there is a need to establish further places for settlement. The annual conference

that takes place in the autumn has proven not to be an optimal arena to discuss challenges in the settlement process, both because of its tight schedule and because the date of the conference precedes the publication of decisions on settlement. The model presumes increased regional cooperation and responsibility for settlement. Some inter-municipal cooperation concerning integration and qualification takes place, but there is a potential for expanding this type of cooperation. The goal of increasing the regional collective responsibility in order to find more places to settle refugees has proven impossible to implement. Beyond a written agreement signed by the Norwegian Association of Local and Regional Authorities and the Ministry of Local Government and Regional Development, the instruments and responsibilities of this model are only to a limited extent embedded in written policy documents. Neither is the new model founded on any legislative act. As a consequence, the model has not functioned in an optimal manner.

Chapter 6: What factors affect the stability of settlement?

There has long been a tendency for close to half of all refugees to move away within five years from the municipality in which they were first settled. Mobility patterns among the refugees are basically similar to those of the majority of the population. In general terms mobility goes from north to south, and from smaller towns and villages to larger cities. However, during recent years there has been a marked decrease in the number of these secondary relocations. Refugees settled after 2002 have been shown to be considerably more stationary than previous cohorts or groups of refugees. This observation may have several possible explanations: better coupling of the “right” refugee with the “right” municipality, enhanced emphasis on the refugees’ wishes with regard to settlement, more centralised settlement to regions deemed to be attractive by the refugees, and the implementation of the introductory programme. We can find evidence that both the Directorate of Integration and Diversity and the refugee advisors increasingly emphasise the establishment of favourable linkages between the refugee and the municipality. At the same time, certain bottlenecks hinder such favourable matches in practice. These comprise deficient information on the refugees that are in the reception centres, as well as deficient information on the municipalities that can be provided for the refugees. As a result, those who are responsible for finding suitable municipalities for settlement have insufficient knowledge of both the refugees and the municipalities, while the refugees themselves have a deficient basis of information that can be used to select a specific municipality to settle in. The enhanced emphasis on achieving a favourable match between the refugees and the municipalities in combination with an extensive degree of voluntariness given to the municipalities in terms of *how many* and *whom* they desire to settle could also serve to legitimise increasing selectivity with regard to whom the municipalities wish

to receive. The municipalities therefore spend a lot of time negotiating with the Directorate of Integration and Diversity on the desirable characteristics of the refugees to be settled. This may entail some negative consequences for those refugees whom are deemed to be difficult to settle. Figures from the Directorate of Immigration further show that there has been no increase in the proportion that has its wishes granted in terms of actual place of settlement. The reduction in the number of secondary relocations can to a certain extent be ascribed to an increase in the rate of settlement in the most centrally located municipalities. This increase started in 2000, and can thereby not immediately be ascribed to the introduction of the new settlement model in 2002. In spite of this, the qualitative survey shows that there is a widespread notion among refugee advisors and representatives of the Directorate of Integration and Diversity that the introduction of the new settlement model has entailed an increasing number of refugees having their wishes granted and an increasing number being settled in centrally located municipalities. From 2001 the number of municipalities that receive requests for settlement has been reduced from 380 to 246 in 2005. In other words, the Directorate of Integration and Diversity has become far more selective with regard to the municipalities that are requested to settle refugees. This may imply that the municipalities that currently receive refugees are to a larger extent seen as attractive and as offering certain qualities that enable the persons who settle there to establish a meaningful existence comprising a job, education and social networks. There are also indications that the implementation of a mandatory introduction programme in 2004 has to a certain extent contributed to reducing the rate of secondary relocations since the entitlement to participate in the introduction programme applies only to the first place of settlement. However, this cannot explain the reduction in secondary relocations among persons settled in the years prior to 2004.

Chapter 7: Conclusion – challenges and opportunities for the settlement process

We can find clear indications that the settlement process has become more efficient and functions better following the introduction of the new settlement model in 2001. A positive development is evident in the relationship between settlement needs, requests, municipal decisions to accept requests, and actual settlement in the municipalities after 2002. In addition, the rate of secondary relocations has been reduced in the period subsequent to the introduction of the new settlement model. Some of these changes can be attributed to the introduction of the settlement model in 2001. However, other factors outside the model have also played a major role. In spite of a certain goal achievement following the introduction of the settlement model, some challenges and obstacles still hinder the achievement

of all the goals of the settlement plan. In Fafø's assessment the main problems are: 1) municipalities decide to settle fewer refugees than requested, 2) municipalities settle fewer refugees than the number defined in their decisions, 3) waiting periods in the reception centres are still too lengthy, 4) resources are wasted on negotiations over settling individual refugees, 5) aspects of the financial schemes exacerbate the problems related to the settlement of particular groups of refugees, 6) many municipalities have insufficient knowledge of the grant schemes of the Norwegian State Housing Bank, 7) the collection and dissemination of information in the reception centres is inadequate, hindering a favourable match of refugees and municipalities, and 8) official statistics on settlement are not available, which serves to hinder satisfactory planning of the settlement process. In the context of the prevailing settlement regime, we have formulated the following proposals, which we believe will help to ensure a better, faster and more efficient settlement process: 1) the responsibilities and tasks of the parties must be clarified and formalised, 2) voluntariness on the part of the municipalities with regard to *whom* they want to settle must be curtailed, 3) there is a need to revise funding schemes in order to reduce the risks for municipalities that receive refugees with special needs, 4) solutions need to be devised to counter the challenges faced by municipalities that have a high number of family reunifications, and 5) practices for collecting information on refugees and disseminating information on the municipalities offering opportunities for settlement must be improved.

Litteratur

- Beregningsutvalget, Kommunens utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. 2000–2004
- Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (1995), *Skaff meg en jobb! Levekår blant flyktninger i Oslo*. Fafo-rapport 184. Oslo: Fafo
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2000), *Styring over eget liv. Levekår og flytteaktivitet blant flyktninger i lys av myndighetenes bosettingsarbeid*. Fafo-rapport 344. Oslo: Fafo
- Elster, Jon (1976), *Stat, organisasjon, klasse*. Oslo: Pax Forlag
- Høydahl, Even (2006), *Monitor for sekundærflytting. En deskriptiv analyse av sekundærflyttinger blant flyktninger bosatt i Norge i 1995–2004*. SSB-notat
- Innst. S. nr.197 (2000–2001), *Innstilling fra kommunalkomiteen om asyl- og flyktningpolitikken i Norge*
- Justisdepartementet, KR D og UDI (1999), *Nyhetsbrev om norsk flyktninge og innvandringspolitikk*. Nr. 18 – 1. desember, 6. årgang
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrasjon (2004), *Ydelser etter integrationsloven. En vejledning*
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrasjon (2004), *Integrasjon og repatriering. Vejledning om finansieringen af kommunernes indsats*
- Nielsen, Chantal Pohl og Kræn Blume Jensen (2006), *Integrasjonslovens betydning for flygtinges bosætning*. AKF forlaget
- Ot.prp 28 (2002–2003), *Om lov om introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)*
- Ot. prp nr 30 (2003–2004), *Om lov om endringer i introduksjonsloven og utlendingsloven*
- Skifter Andersen, Hans (2006), *Etniske minoriteters flytninger og boligvalg. En registeranalyse*. SBI 2006:02

Statens invandrarverk (1997), *Individuell mångfold. Invandrarverkets utvärdering och analys av det samordnade flyktningsmottagandet 1991–1996*. Linköping

Statskonsult (2000), *Raskere asylsakbehandling og bosetting*. Rapport 2000:2

Statskonsult (2006), *Evaluering av bosetting av flyktinger*. Sluttrapport 31. januar

Stortingsmelding nr. 17 (2000–2001), *Asyl- og flyktningspolitikken i Noreg*

Åslund, Olof, John Östh, Yves Zenou (2006), *How important is access to jobs? Old question – improved answers*. Labour Market Policy Evaluation. Working paper 2006:1

Annet

Referat fra møte i Nasjonalt bosettingsutvalg 28. mai 2004

Mottaks- og bosettingsstatistikk, UDI, 1999–2005

Bosettingsveilederen for statlige mottak

Referat fra bosettingskonferanse på Ringsaker, 2000 (odin.dep.no/odinarkiv/norsk/krd/2000/taler/016041-090004/dok-bn.html)

Sluttrapport for arbeidsgruppa i forbindelse med utarbeiding av bosettingsmodellen, 2001

URL

www.migrationsverket.se

www.integrationsverket.se

www.bosetting.udi.no

www.odin.dep.no

Vedlegg 1 KS-Evaluering av bosettingsmodellen : Spørsmål til rådmenn i presskommuner

1. Når det gjelder bosetting av flyktninger, vil du karakterisere din kommune som en presskommune?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

2. Vil du si at kommunen din generelt er positivt innstilt til å følge UDI's (Nå IMDi) anmodninger når det gjelder antall flyktninger dere skal bosette?

- Ja (Gå til 3)
- Nei (Gå til 4)
- Vet ikke (Gå til 5)

3. Helt kort, hvorfor er dere positivt innstilt til å følge IMDi's anmodninger? (Åpent svar)

4. Helt kort, hvorfor er dere ikke positivt innstilt til å følge IMDi's anmodninger? (Åpent svar)

5. I forbindelse med innføring av ny bosettingsmodell fikk KS i oppgave å innkalle politisk og administrativ ledelse i presskommuner til motivasjonsmøter i tilfeller hvor bosettingsbehovet ikke så ut til å bli nådd. Har politisk/administrativ ledelse i din kommune blitt innkalt til et slikt møte siden 2002?

- Ja
- Nei (Gå til 9)
- Vet ikke (Gå til 9)

6. Har dere deltatt i slike møter?

- Ja (Gå til 7)
- Nei (Gå til 8)
- Vet ikke (Gå til 9)

7. Hvor mange ganger har dere deltatt på slike møter?

- En gang
- To ganger
- Mer enn to ganger
- Husker ikke
- Vet ikke

8. Hvorfor har dere ikke deltatt i slike møter? (Åpent svar)

9. Er etter din mening KS sine høstkonferanser en velegnet arena for å diskutere fordeling av bosettingskommuner?

- Ja
- Nei (Gå til 10)
- Vet ikke

10. Hvorfor er ikke KS sine høstkonferanser en velegnet arena for å diskutere fordeling av bosettingskommuner? (Åpent svar)

11. Samarbeider din kommune med en eller flere kommuner i regionen om bosetting av flyktninger?

- Ja (Gå til 12)
- Nei (Gå til 17)
- Vet ikke (Gå til 17)

12. Hva samarbeider dere om?(Her kan du krysse av flere svaralternativer)

- Kvalifiseringstiltak
- Boliger
- Arbeid
- Annet (Gå til 13)

13. Helt kort, hva mer samarbeider dere om? (Åpent svar)

14. Har det blitt mer samarbeid med andre kommuner i regionen etter 2002?

- Ja, merkbart mer
- Ja, noe mer
- Verken mer eller mindre
- Nei, mindre
- Vet ikke

15. I hvilken grad er du enig i følgende påstander? Økt regionalt samarbeid har ført til at.....

15.1 1. Bosettingspresset mot kommunen avlastes i større grad av andre kommuner i regionen

- Helt enig
- Delvis enig
- Ikke enig
- Vet ikke

15.2 2. Kommunen tilbyr et bedre tjenestetilbud til flyktningene

- Helt enig
- Delvis enig
- Ikke enig
- Vet ikke

15.3 3. Kommunen bosetter flere flyktninger enn tidligere

- Helt enig
- Delvis enig
- Ikke enig
- Vet ikke

16. Vil et ytterligere utvidet samarbeid med andre kommuner i din region bidra til å øke kommunens muligheter til å bosette flyktninger?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

17. Er etter din mening Husbankens ordninger for boligtilskudd gode nok?

- Ja
- Nei (Gå til 18)
- Vet ikke

18. Hva er de viktigste svakhetene ved Husbankens ordninger for boligtilskudd? (Åpent svar)

19. Opplever du at integreringstilskuddet i tilstrekkelig grad dekker kommunens utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger?

- Ja (Gå til 22)
- Nei (Gå til 20)
- Vet ikke (Gå til 22)

20. Gjelder dette alle flyktninger, eller bestemte grupper?

- Alle flyktninger
- Bestemte grupper
- Vanskelig å si/Vet ikke

21. Hvilke grupper dekkes ikke av integreringstilskuddet?(Åpent svar)

22. Opplever du at tilskudd til voksenopplæring i tilstrekkelig grad dekker kommunens utgifter?

- Ja (Gå til 25)
- Nei (Gå til 23)
- Vet ikke (Gå til 25)

23. Gjelder dette alle flyktninger, eller bestemte grupper?

- Alle flyktninger
- Bestemte grupper
- Vanskelig å si/Vet ikke

24. Hvilke grupper dekkes ikke av voksenopplæringstilskuddet? (Åpent svar)

25. Har innføring av obligatorisk introduksjonsordning påvirket kommunens vilje til å bosette flyktninger?

- Ja, kommunen bosetter færre
- Ja, kommunen bosetter flere
- Nei, har ikke endret noe
- Vet ikke

26. I hvilken grad påvirker størrelsen på følgende tilskuddsordninger kommunens evne/vilje til å bosette flyktninger?

26.1 Integreringsstilskuddet

- I meget stor grad
- I stor grad
- I noe grad
- I liten grad
- I meget liten grad
- Vet ikke

26.2 Voksenopplæringstilskuddet

- I meget stor grad
- I stor grad
- I noe grad
- I liten grad
- I meget liten grad
- Vet ikke

26.3 Husbankens støtteordninger

- I meget stor grad
- I stor grad
- I noe grad
- I liten grad
- I meget liten grad
- Vet ikke

27. Ville din kommune hatt mulighet til å bosette flere flyktninger dersom de statlige tilskuddsordningene var bedre?

- Ja, mange flere
- Ja, noen flere
- Nei
- Vet ikke

28. Hvis du skal nevne én annen ting som kunne bedret kommunens evne til å bosette og integrere flere flyktninger – hva ville det være? (Åpent svar)

29. Alt i alt, hvor tilfreds vil du si at du er med dagens bosettingsordning? (Åpent svar)

30. Hva er den største svakheten ved dagens bosettingsordning? (Åpent svar)

31. Her kan du skrive inn eventuelle kommentarer du måtte ha til temaet: (Åpent svar)

29. Alt i alt, hvor tilfreds vil du si at du er med dagens bosettingsordning?

Svært fornøyd

Ganske fornøyd

Verken eller

Ganske misfornøyd

Svært misfornøyd

Vet ikke

Vedlegg 2 KS-Evaluering av bosettingsmodellen. Spørsmål til flyktningkonsulenter

1. Hvor mange flyktninger vedtok din kommune å bosette i 2005?(Ikke bruk bokstaver eller andre tegn, kun tall.) (Åpent svar)

2. Hvor mange flyktninger ble faktisk bosatt i 2005?(Ikke bruk bokstaver eller andre tegn, kun tall.) (Åpent svar)

3. Har din kommune de siste to årene bosatt flere, færre eller like mange flyktninger som dere ble anmodet om av UDI (nå IMDi)?

- Mange flere
- Litt flere
- Omtrent like mange som vi ble anmodet om (Gå til 5)
- Litt færre
- Mange færre
- Vet ikke (Gå til 5)

4. Hva er de viktigste årsakene til dette avviket mellom anmodninger og faktiske bosettinger? (Åpent svar)

5. Hva tror du er det viktigste kriterium for IMDi ved fordelingen?

- Ingen bestemte kriterier
- Rask bosetting (dvs til kommune med ledige plasser)
- Flyktingenes nasjonalitet/etnisitet
- Nær familie
- Mulighet for jobb/utdanning i kommunen
- Behov for helsetjenester
- Kommunens kompetanse i bosettingsarbeid/integreringsarbeid
- Annet (Gå til 6)
- Vet ikke

6. Hvilket annet kriterium tror du er viktigst for IMDi? (Åpent svar)

7. Hva tror du er det nest viktigste kriterium for IMDi ved fordelingen?

- Ingen bestemte kriterier
- Rask bosetting (dvs til kommune med ledige plasser)
- Flyktingenes nasjonalitet/etnisitet
- Nær familie
- Mulighet for jobb/utdanning i kommunen
- Behov for helsetjenester
- Kommunens kompetanse i bosettingsarbeid/integreringsarbeid
- Annet (Gå til 8)
- Vet ikke

8. Hvilket annet kriterium tror du er nest viktigst for IMDi? (Åpent svar)

9. Opplever du at kriteriene for bosetting av den enkelte flyktning har endret seg som følge av innføringen av ny bosettingsmodell i 2002?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- I liten grad (Gå til 14)
- Ikke i det hele tatt (Gå til 14)
- Vet ikke (Gå til 14)

10. Hvilke kriterier har blitt viktigere? FLERE KRYSS MULIG

Ingen kriterier har blitt viktigere
Rask bosetting (dvs til en kommune med ledige plasser)
Flyktingenes nasjonalitet/etnisitet
Flyktingenes egne ønsker
Nær familie
Mulighet for jobb/utdanning i kommunen
Behov for helsetjenester
Kommunens kompetanse i
bosettingsarbeid/integreringsarbeid
Andre kriterier (Gå til 11)

11. Hvilke andre kriterier har blitt viktigere? (Åpent svar)

12. Hvilke kriterier har blitt mindre viktige? FLERE KRYSS MULIG

Ingen kriterier har blitt mindre viktige
Rask bosetting (dvs til en kommune med ledige plasser)
Flyktingenes nasjonalitet/etnisitet
Flyktingenes egne ønsker
Nær familie
Mulighet for jobb/utdanning i kommunen
Behov for helsetjenester
Kommunens kompetanse i
bosettingsarbeid/integreringsarbeid
Andre kriterier (Gå til 13)

13. Hvilke andre kriterier har blitt mindre viktig? (Åpent svar)

14. I hvilken grad opplever du at flyktingenes ønsker om bosettingskommune blir tatt hensyn til?

Meget stor grad
Stor grad
Noe grad
Liten grad
Ikke i det hele tatt
Vanskelig å si

15. I hvilken grad opplever du at flyktingenes behov på følgende områder blir tatt hensyn til ved valg av bosettingskommune?

15.1 Kvalifisering/utdanning

Meget stor grad
Stor grad
Noe grad
Liten grad
Ikke i det hele tatt
Vanskelig å si

15.2 Arbeid

Meget stor grad
Stor grad
Noe grad
Liten grad
Ikke i det hele tatt

Vanskelig å si

15.3 Helsetjenester

Meget stor grad

Stor grad

Noe grad

Liten grad

Ikke i det hele tatt

Vanskelig å si

15.4 Bolig

Meget stor grad

Stor grad

Noe grad

Liten grad

Ikke i det hele tatt

Vanskelig å si

16. Slik du ser det - i hvilken grad har kommunen innflytelse på hvilke flyktninger som skal bosettes i kommunen? (Hvis varierende, svar ut i fra hvordan det som oftest er).

I stor grad

I noen grad

I liten grad

Ikke i det hele tatt

Vet ikke

17. Er det enkelte av flyktingenes behov kommunen har hatt større problemer med å møte enn andre? Hva er i så fall det viktigste?

Nei, kommunen har ikke problemer med å møte flyktingenes behov

Lønnet arbeid

Passende bolig

Norskopplæring

Videreutdanning/kvalifisering

Tolk

Sosial integrering

Psykisk helsetilbud

Annet (Gå til 18)

Vet ikke

18. Hvilket annet behov hos flyktingene har dere hatt problemer med å møte?(Åpent svar)

19. Omtrent hvor stor andel av flyktingene som bosettes i kommunen har i løpet av de to siste årene blitt bosatt direkte fra asylmottak?

Ingen

Under 10%

Mellom 10% og 40%

Mellom 40% og 60%

Mellom 60% og 90%

Over 90%

Vet ikke

20. Kommuner har mulighet til å reservere seg mot å bosette direkte fra mottak og kun forholde seg til IMDI når flyktninger skal fordeles. Har deres kommune reservert seg mot å bli kontaktet av mottakene?

Nei, aldri

Ja, i enkelte perioder (som f.eks når kvotene er fulle om høsten)

Ja, alltid

Vet ikke

21. Opplever du det som hovedsakelig positivt eller negativt at flyktninger kan bosettes direkte etter avtale med asylmottakene?

Hovedsakelig negativt (Gå til 22)

Hovedsakelig positivt (Gå til 23)

Både fordeler og ulemper (Gå til 22 og 23)

Vanskelig å si (Gå til 24)

Vet ikke (Gå til 24)

22. Kan du kort nevne hva du opplever som den viktigste ulempen med bosetting direkte etter avtale med asylmottak? (Åpent svar)

23. Kan du kort nevne hva du opplever som den viktigste fordelene med bosetting direkte etter avtale med asylmottak? (Åpent svar)

24. Hvilket forhold er, etter din mening, av størst betydning for kommunens vedtak om antall flyktninger som skal bosettes?

Et ønske om å følge opp IMDis anmodninger

Kapasitet i integreringstilbudet

Økonomiske rammebetingelser

Lokalt arbeidsmarked

Politisk sammensetning i kommunestyret

Boligsituasjonen i kommunen

Annet (Gå til 25)

Vet ikke

25. Hvilket annet forhold er av størst betydning for kommunens vedtak om hvilket antall flyktninger som skal bosettes?(Åpent svar)

26. Hvilket forhold er, etter din mening, av nest størst betydning for kommunens vedtak om antall flyktninger som skal bosettes?

Et ønske om å følge opp IMDis anmodninger

Kapasitet i integreringstilbudet

Økonomiske rammebetingelser

Lokalt arbeidsmarked

Politisk sammensetning i kommunestyret

Boligsituasjonen i kommunen

Annet (Gå til 27)

Vet ikke

27. Hvilket annet forhold er av nest størst betydning for kommunens vedtak om hvilket antall flyktninger som skal bosettes? (Åpent svar)

28. Hvis du skal nevne én ting som kunne bedret kommunens evne til å bosette og integrere flere flyktninger, hva ville det være?

Bedre økonomiske rammebetingelser

Flere tilgjengelige boliger

Bedre arbeidsmarked

Bedre integreringstilbud

Annet (Gå til 29)

Vet ikke

29. Hva annet kunne bedret kommunens evne til å bosette og integrere flere flyktninger? (Åpent svar)

30. Opplever du at enkelte grupper er vanskeligere å integrere i kommunen enn andre, f.eks enkelte nasjonalitetsgrupper, aldersgrupper, enslige eller annet?

Ja (Gå til 31)

Nei

Vil ikke svare

Vet ikke

31. Hvilken gruppe ser du som den vanskeligste?(Åpent svar)

32. Har kommunen reservert seg mot å bosette flyktninger med bestemte kjennetegn? (F.eks. nasjonalitet, sivilstatus, helsetilstand etc)

Ja (Gå til 33)

Nei

Vet ikke

33. Hvilke grupper har kommunen reservert seg mot å bosette?(Åpent svar)

34. Har innføring av obligatorisk introduksjonsordning påvirket kommunens vilje til å bosette?

Ja, kommunen bosetter færre

Ja, kommunen bosetter flere

Nei, har ikke endret noe

Vanskelig å si

35. Opplever du at integreringstilskuddet i tilstrekkelig grad dekker kommunens utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger?

Ja

Nei (Gå til 36)

Vanskelig å si

36. Gjelder dette generelt eller bare enkelte grupper flyktninger?

Gjelder generelt

Gjelder generelt, men særlig enkelte grupper

Gjelder bare enkelte grupper

Vanskelig å si

37. Opplever du at Voksenopplæringstilskuddet i tilstrekkelig grad dekker kommunens utgifter knyttet til norskopplæring av flyktninger?

Ja

Nei (Gå til 38)

Vanskelig å si

38. Gjelder dette generelt eller bare enkelte grupper flyktninger?

Gjelder generelt

Gjelder generelt, men særlig enkelte grupper

Gjelder bare enkelte grupper

Vanskelig å si

39. I september 2004 ble reglene for bostøtte fra Husbanken endret. Kjenner du til de nye reglene?

- Ja
- Nei

40. Er etter din mening Husbankens støtteordninger for bostøtte til flyktninger gode nok?

- Ja
- Nei (Gå til 41)
- Vet ikke

41. Hvorfor er ikke Husbankens ordninger for bostøtte gode nok?

- Ordningen er for snever og dekker ikke hele målgruppen
- Satsene er for lave
- Begge deler
- Annet (Gå til 42)

42. Andre årsaker til at Husbankens ordninger for bostøtte ikke er gode nok?(Åpent svar)

43. Reglene for tildeling av boligtilskudd fra Husbanken har blitt mer fleksible i løpet av de siste årene. Har endringer i boligtilskuddet påvirket kommunens vilje til å bosette?

- Ja
- Nei
- Kjenner ikke til disse endringene
- Vet ikke

44. Omtrent hvor stor andel av de bosatte flyktningene vil du anta får bostøtte fra Husbanken?

- Ingen
- Under 10%
- Mellom 10% og 40%
- Mellom 40% og 60%
- Mellom 60% og 90%
- Over 90%
- Vet ikke

45. Omtrent hvor stor andel av boligene til flyktninger vil du anslå blir anskaffet ved hjelp av boligtilskudd?

- Ingen
- Under 10%
- Mellom 10% og 40%
- Mellom 40% og 60%
- Mellom 60% og 90%
- Over 90%
- Vet ikke

46. Etter din vurdering - har kommunen hatt god eller dårlig økonomi de siste fem årene?

- Hatt god økonomi hele tiden
- Stort sett god økonomi
- Verken spesielt god eller spesielt dårlig økonomi
- Stort sett dårlig økonomi
- Hatt dårlig økonomi hele tiden
- Vanskelig å si
- Vet ikke

47. Har flyktninger flyttet fra kommunen mens de har vært under kvalifisering?

- Ja (Gå til 48)
- Nei (Gå til 49)
- Vet ikke (Gå til 49)

48. Omtrent hvor stor andel av flyktningene flytter før de har fullført introduksjonsprogrammet?

- Under 10%
- Mellom 10% og 40%
- Mellom 40% og 60%
- Mer enn 60%
- Vet ikke

49. Hva mener du er den viktigste grunnen til at flyktninger flytter fra kommunen din? (Åpent svar)

50. Hva mener du er den viktigste grunnen til at flyktninger flytter til kommunen din? (Åpent svar)

51. Hvis du tenker på tiden før og etter 2002 - har du inntrykk av at det har blitt mer eller mindre fraflytting i din kommune?

- Mer fraflytting (Gå til 52)
- Mindre fraflytting (Gå til 52)
- Ingen endring av betydning (Gå til 53)
- Vet ikke (Gå til 53)

52. Hva tror du er den viktigste årsaken til dette? (Åpent svar)

53. Har det blitt mer eller mindre tilflytting til kommunen din?

- Mer tilflytting (Gå til 54)
- Mindre tilflytting (Gå til 54)
- Ingen endring av betydning (Gå til 55)
- Vet ikke (Gå til 55)

54. Hva tror du er den viktigste årsaken til dette? (Åpent svar)

55. Har KS drevet noen form for motivasjonsarbeid overfor din kommune?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

56. I hvilken grad opplever du at KS har bidratt til økt oppmerksomhet om bosetting av flyktninger blant politisk/administrativ ledelse i kommunen?

- I stor grad
- I noen grad
- I liten grad
- Ikke i det hele tatt
- Vet ikke

57. Har KS engasjement bidratt til å øke kommunens vilje til å bosette flyktninger?

- Ja, i stor grad
- Ja, i noen grad
- I liten grad
- Ikke i det hele tatt
- Vet ikke

58. Når det gjelder arbeidet med å bosette flyktninger, i hvilken grad samarbeider kommunen med andre kommuner i regionen?

Veldig mye

Ganske mye

Noe

Lite (Gå til 60)

Ikke noe (Gå til 60)

59. Hvor stor betydning har dette samarbeidet hatt for kommunens evne/vilje til å bosette og integrere flyktninger?

Meget stor

Ganske stor

Noe

Liten

Ingen

Vanskelig å si

60. Har din kommune blitt bedt om å bosette flere som følge av at noen kommuner ikke tar imot det antall de anmodes om?

Ja (Gå til 61)

Nei

Vet ikke

61. Har dette ført til at dere har vedtatt å bosette flere?

Ja

Nei

Vet ikke

Fafo gjennom 25 år



Fafo ble opprettet av Landsorganisasjonen i Norge høsten 1981, som Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon. Med utspring i fagbevegelsen var arbeidstakernes kår og organisering et naturlig utgangspunkt for forskningen. Samspillet mellom arbeidslivs- og velferdspolitikker har stått i sentrum gjennom alle disse 25 årene.

Motivasjonen for å opprette et senter for forskning og dokumentasjon var fra LOs side behovet for mer kunnskap. Ikke minst fordi man på denne tiden opplevde en økonomisk krise, både nasjonalt og internasjonalt. Tidsånden var preget av krav om liberalisering og skattelette, og en arbeiderbevegelse som søkte nye svar på utfordringene. I et notat fra LOs sekretariat i februar 1982 heter det:

«Et forsknings- og utredningsinstitutt for fagbevegelsen må ha en tosidig oppgave: Å tilveiebringe kunnskap som kan bidra til å avklare og fremme fagbevegelsens mål og oversette handlingsanvisninger i forhold til målene. Kunnskap gir makt bare når kunnskapen blir brukt».

Og slik ble det. Fafos bærende idé var fra starten av å omdanne vitenskapelige resultater til praktiske løsninger. Samspillet mellom fagmiljø og oppdragsgiver skulle bringe fram forskning av høy vitenskapelig kvalitet, vesentlig samfunnsmessig betydning og nytteverdi for oppdragsgiver.

I løpet av 25 år har Fafo vokst til å bli et av de største private samfunnsvitenskapelige instituttet i Norge, målt i antall årsverk. Vi har en stor og variert forskningsportefølje som hviler på tre hovedpilarer: 1) Arbeidslivsforskning med vekt på kollektiv organisering og partsforhold, 2) Velferds- og levekårsforskning og 3) Internasjonale studier i land som gjennomgår store overgangsprosesser.

Terje Rød-Larsen var Fafos første daglige leder og fikk fra 1. januar 1983 følge av Gudmund Hernes som forskningsleder. De to gründerne, og LO som eier, var opptatt av at forskningscenteret skulle opptre uavhengig av LO. I retningslinjene fra 1982 heter det:

«En kan altså ut fra hva en sympatiserer med politisk bestille forskning. Men en kan ikke bestille konklusjoner. Hvordan det forskes må derfor være avskjermet fra politiske påvirkninger. Hvis resultatene ikke holder ved etterprøving, er det en produsere ikke forskning, men ideologi.»

Fafo har hele tiden arbeidet under et eget styre og med egne vedtekter, og ble i 1993 også en selvstendig juridisk enhet. Fafo ble omdannet til stiftelse med bidrag fra: Landsorganisasjonen i Norge, Orkla ASA, Umoe As, Elkem ASA, Coop Norge, Sparebank 1 Gruppen, Norsk Kommuneforbund og Telenor AS. Samtidig flyttet Fafo til de nåværende lokalene i Borggata 2B. Etableringen som selvstendig stiftelse på Grønland innledet en periode med fornyelse og vekst. Dag Odnnes overtok som daglig leder, den internasjonale virksomheten ekspanderte, blant annet med kontorer på Vestbredden og Gaza. Studiene i Midtøsten hadde dannet bakgrunnen for den hemmelige Oslo-prosessen og Oslo-avtalen mellom Israel og PLO i 1993. Dette førte Fafo, med Terje Rød-Larsen i spissen, inn på den globale nyhetsagendaen.

Men veksten ble etterfulgt av nedgangstider og omstillinger. Det førte til kutt i kostnader og omorganisering av forskningsvirksomheten. Samtidig kom Fafo ut blant de beste i Norges forskningsråds evaluering av de sosial- og arbeidslivspolitiske oppdragsinstituttene.

Fra 2004 har Jon M. Hippe vært daglig leder i Fafo. Omstillingene har fortsatt, og de siste årene er preget av en tilfredsstillende økonomi og økende etterspørsel etter prosjekter. En økende andel av forskerne har doktorgrad og det er økning i antall internasjonale samarbeidsprosjekter og publiseringer.

På samme tid er profileringen overfor den norske offentligheten styrket gjennom målrettet innsats. Fafo arrangerer seminarer, satser på faglig tverrgående programmer og tett brukeroppfølgning. Tjuefemåringen er i ferd med å oppfylle barndommens drømmer om å bli et utadvendt, inkluderende og pulserende kompetansemiljø som bidrar med kunnskap og premisser i samfunnsdebatten.

Les mer på www.fafo.no/25

Mot en raskere og mer stabil bosetting?

Dette er en evaluering av dagens bosettingsmodell for flyktninger, som trådte i kraft i 2002. Modellen bygger på en partnerskapsavtale mellom statlige myndigheter og KS. Partene forplikter seg gjennom avtalen til å samarbeide om å få til gode løsninger for å få til en rask og stabil bosetting av alle flyktninger som bosettes. I rapporten ser vi nærmere på om modellen faktisk har ført til en raskere og mer stabil bosetting. Viktige spørsmål er hvorvidt kommunene bosetter i tråd med behovet, om ventetiden i asylmottak har gått ned og om sekundærflyttingen er blitt redusert etter at modellen ble iverksatt. Hva er i så fall årsaken til eventuelle endringer som har inntruffet etter 2002? Er det den nye bosettingsmodellen alene som er forklaringen, eller spiller andre utenforliggende faktorer en vel så viktig rolle?

Oppdragsgiver for prosjektet er KS.



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 544
ISBN 82-7422-556-2
ISSN 0801-6143