

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 familiejenforeninger 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 «vanskelige 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 flyktningene ved mottakene, og dermed vanskeliggjøre bosettingen av mindre attraktive flyktninggrupper.

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 over-

sikt 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 flaskehalsen 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. Reduksjo-

nen 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.

