

Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen og Berit Berg

Tidsbruken i bosettingsarbeidet

En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting



Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen og Berit Berg

Tidsbruken i bosettingsarbeidet

En studie av prosessen fra positivt vedtak til bosetting

NTNU SAMFUNNSFORSKNING AS
Mangfold og inkludering



Samfunnsforskning AS

Postadresse: NTNU Samfunnsforskning, 7491 Trondheim

Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B, Trondheim

Telefon: 73 59 63 00

Telefaks: 73 59 66 24

E-post: kontakt@samfunn.ntnu.no

Web.: www.samforsk.no

Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning AS

Mangfold og inkludering

Januar 2013

ISBN: 978-82-7570-311-6 (web-utgave)

ISBN: 978-82-7570-310-9 (trykket rapport)

Illustrasjonsfoto: colourbox.no

Innholdsfortegnelse

FORORD	7
SAMMENDRAG	9
SUMMARY	13
1 INNLEDNING	19
1.1 Undersøkelsens fokusområder	19
1.2 Data og metode	20
1.2.1 Dokumentgjennomgang.....	20
1.2.2 Kvantitativ datainnsamling.....	21
1.2.2.1 Registerdata.....	21
1.2.2.2 Breddeundersøkelser	21
1.2.2.3 Informasjon om breddeutvalgene.....	22
1.2.3 Kvalitativ datainnsamling	23
1.3 Rapportens oppbygning	24
2 BAKGRUNN OG KUNNSKAPSSTATUS	25
2.1 Bosetting av flyktninger og tidligere asylsøkere	25
2.2 Bosettingsmodellen før 2002	26
2.2.1 Utvikling av ny bosettingsmodell	27
2.3 Dagens bosettingsmodell	27
2.3.1 Målsetninger og føringer for bosettingsarbeidet.....	28
2.4 Tidligere evalueringer av dagens bosettingsmodell	29
2.4.1 Sammensatte utfordringer på kommunalt og statlig nivå	30
2.4.2 Lanserte løsninger	32
2.5 Forslag til ny bosettingsmodell	33
3 TIDSBRUK I BOSETTINGSARBEIDETS ULIKE FASER	37
3.1 Fase 1 – Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak	37
3.1.1 Tidsbruk ved forkynnelse av vedtak.....	37
3.1.2 Hvordan forkynnes vedtak?	39
3.1.3 Uklar ansvarsfordeling ved forklaring av vedtak.....	42
3.1.4 Førstelinjeprosjektet – overføring av ansvar fra politi til UDI	43
3.1.5 Oppsummerende punkter.....	44
3.2 Fase 2 - Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting	45

3.2.1 Anmodninger og vedtak	45
3.2.1.1 Anmodninger og vedtak i 2011.....	46
3.2.1.2 Familieinnvandring	49
3.2.1.3 Flerårige vedtak	50
3.2.1.4 Oppnåelse av vedtak	52
3.2.1.5 Mangel på vedtaks plasser	53
3.2.2 Positivt vedtak - registrering hos IMDi	54
3.2.3 Bosettingsforberedende arbeid i asylmottak.....	56
3.2.3.1 Varsel om bosettingssamtale	57
3.2.3.2 Gjennomføring av bosettingssamtale	58
3.2.3.3 Innhold i bosettingssamtalen	60
3.2.3.4 Avvikling av bosettingssamtale?	62
3.2.4 Strategier for å forkorte tidsbruk tilknyttet bosettingsforberedende arbeid i mottak.....	62
3.2.5 Oppsummerende punkter.....	63
3.3 Fase 3 - Fra forespørsel om bosetting til utsøking	64
3.3.1 Forespørsler om bosetting	64
3.3.1.1 Rutiner ved forespørsler.....	66
3.3.1.2 Kommuners vurderinger av forespørsler	67
3.3.1.3 Kommuners svar på forespørsler	70
3.3.2 Lengeventende grupper	70
3.3.2.1 «Forhandlinger»	73
3.3.2.2 Tilskudd til bosetting av personer med alvorlige kjente funksjonshemninger og atferdsvansker .	75
3.3.3 Kommunikasjon, samarbeid og informasjonsflyt.....	77
3.3.3.1 Samarbeidsavtaler	79
3.3.3.2 Tiltak for rask bosetting –« gulrot og pisk»	80
3.3.3.3 Lister med bosettingsklare	81
3.3.3.4 IKT-systemet – utfordringer og strategier	83
3.3.4 Alternative former for bosetting	84
3.3.4.1 Bosetting på tvers av regioner.....	84
3.3.4.2 Overføringsflyktninger.....	86
3.3.4.3 Bosetting på egen hånd – «selvbosetting».....	87
3.3.4.4 Koblingsarbeid mellom asylmottak og kommuner.....	88
3.3.5 Oppsummerende punkter.....	90
3.4 Fase 4 – Fra utsøking til bosetting	92
3.4.1 Organisering av bosettingsarbeidet	93
3.4.2 Bosettingsforberedende arbeid	97
3.4.3 Muligheter og utfordringer ved rask bosetting etter utsøking	98
3.4.4 Særlig om boligfremskaffelse	99
3.4.5 Oppsummerende punkter.....	103
4 DISKUSJON OG ANBEFALINGER.....	105
4.1 Tidsbruk og saksflyt	105
4.2 Kommuners selvråderett og frivillighet	109
4.3 Boligfremskaffelse og finansiering.....	111

4.4 Anbefalinger	113
4.4.1 Fase 1 - Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak.....	113
4.4.2 Fase 2 - Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting.....	114
4.4.3 Fase 3 – Fra forespørsel om bosetting til utsøking.....	115
4.4.4 Fase 4 - Fra utsøking til bosetting.....	117
4.5 Det menneskelige aspektet	118
REFERANSER	121
VEDLEGG 1 TABELLER – UNDERSØKELSE BLANT ORDINÆRE ASYLMOTTAK.....	125
VEDLEGG 2 TABELLER – UNDERSØKELSE BLANT BOSETTINGSKOMMUNER.....	133

Forord

Denne rapporten sammenfatter funnene fra prosjektet *Tidsbruken i bosettingsarbeidet* som er bestilt og finansiert av KS¹. Hovedformålet med prosjektet har vært å utrede årsakene til at asylsøkere som får opphold i Norge opplever stadig økende ventetid før de bosettes i en kommune. Gjennom intervjuer med involverte statlige instanser, casestudier i et utvalg kommuner og breddeundersøkelser i bosettingskommuner og ordinære asylmottak har vi ønsket å innhente et detaljert bilde av prosessen fra positivt vedtak gis til faktisk flytting til en kommune finner sted. Vi har hatt fokus på bosettingen i 2011 og 2012.

Prosjektet ble gjennomført i perioden mai 2012 til januar 2013, hvor datainnsamlingen hovedsakelig fant sted i perioden august til november 2012. Forskergruppen har bestått av Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen og Berit Berg. Kristin Thorshaug og Veronika Paulsen har hatt ansvar for datainnsamling, analyser og rapportskrivning, mens Berit Berg har vært prosjektleder og kvalitetssikrer. Kristin Thorshaug har hatt ansvar for å koordinere prosjektarbeidet og rapportskrivningen.

Vi ønsker å takke alle som har bidratt med sine erfaringer, vurderinger og forslag – i kommuner, asylmottak, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, KS, Beregningsutvalget og politiet. Vi vil også takke prosjektets referansegruppe og oppdragsgiver for et godt samarbeid i løpet av prosjektperioden. Vårt håp og ønske er at rapporten skal være et bidrag til utvikling og forbedring av dagens bosettingsmodell, hvor en jobber samlet på statlig, regionalt og lokalt nivå for å sikre *rask og god* bosetting.

Trondheim, januar 2013

Kristin Thorshaug, Veronika Paulsen og Berit Berg

¹ KS er kommunesektorens organisasjon, og er en interesse-, arbeidsgiver- og medlemsorganisasjon for kommunesektoren.

Sammendrag

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra KS, og fokuserer på tidsbruken i bosettingsarbeidet. Prosjektets hovedformål har vært å utrede årsaker til at flyktninger og tidligere asylsøkere som får opphold i Norge opplever stadig økende ventetid før de bosettes i en kommune. Evalueringen har søkt å gi svar på hvordan en kan oppnå en raskere bosetting fra asylmottak, fortrinnsvis uten at kommuners selvråderett i bosettingsarbeidet reduseres. Rapporten baseres på kvantitativt og kvalitativt data-materiale innsamlet høsten 2012. Det kvantitative materialet omfatter analyser av eksisterende statistikk fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsdirektoratet (UDI), samt breddeundersøkelser i bosettingskommuner og ordinære asylmottak. Det kvalitative materialet omfatter intervjuer med representanter for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, IMDi, UDI, KS, Beregningsutvalget, politidistrikter, ordinære asylmottak og bosettingskommuner, og en dokumentgjennomgang.

Vårt ønske har vært å innhente et detaljert bilde av prosessen fra positivt vedtak gis til faktisk flytting til en kommune finner sted. For å belyse hele prosessen har vi definert fire ulike faser med tilhørende utfordringer og strategier. Forut for selve bosettingsarbeidet ligger prosessen med anmodninger og vedtak om bosetting.

Anmodninger og vedtak om bosetting

Hvert år anmoder IMDi norske kommuner om bosetting av et visst antall flyktninger og tidligere asylsøkere. På bakgrunn av anmodningen fatter kommunene vedtak om bosetting og hvor mange vedtaket skal gjelde. Gjennom vedtaket forplikter kommunene seg blant annet til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven, til å sikre et tilstrekkelig helsetilbud og til å fremskaffe boliger. Bosetting er en frivillig oppgave for landets kommuner, og de står fritt til å svare nei på anmodningen fra IMDi, eventuelt å fatte vedtak som er lavere eller høyere enn anmodningen.

Generelt fattes det færre vedtak om bosetting enn det anmodes om, noe som resulterer i mangel på vedtaks plasser. Det er en tendens til at kommunene holder seg på et stabilt vedtakstall uavhengig av ankomsttall og anmodninger. I tilfeller der kommuner sier nei til anmodninger eller vedtar et lavere vedtakstall begrunnes dette hovedsakelig med boligmangel. Manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger foregående år og press grunnet et høyt antall familieinnvandringer er andre nevnte faktorer, men disse er underordnet mangelen på (egnede) boliger.

Anbefalinger

- For å sikre nok vedtaks plasser bør IMDi inngå samarbeidsavtaler med *alle* bosettingskommuner, hvor innholdet tilpasses situasjonen og mulighetene i den enkelte kommune.

- Vedtak skal anses som en kontrakt mellom kommunen og IMDi. Mens kommuner har ansvar for å bosette tilsvarende vedtaket, har IMDi ansvar for å søke ut nok personer til kommunene.
- KS har et stort påvirkningspotensial overfor kommunene. Dette krever god og tett dialog mellom IMDi og KS, hvor KS mottar jevnlig oppdatert informasjon fra IMDi om bosettingssituasjonen.

Fase 1 – Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak

Etter at positivt vedtak er fattet sender UDI vedtak og saksdokumenter elektronisk til politidistriktet der søkeren har oppholdssted/adresse. Politidistriktet har ansvar for å innkalle personen og underrette om vedtaket.

Vi har lite konkret statistikk på tidsbruken i denne første fasen av bosettingsarbeidet. Ut fra tilbakemeldingene ser det ut til at tidsbruken varierer kraftig, fra én uke i noen tilfeller til flere måneder i andre tilfeller. Både asylmottak og beboere får vanligvis beskjed om vedtaket før det er formelt forkynnet, ofte via brev og melding fra IMDi. Det er store forskjeller mellom politidistrikter når det gjelder bruk av tolk og i hvilken grad vedtaket forklares. Mottaksansatte må ofte gjennomgå informasjonen med beboeren på nytt i etterkant, og i enkelte tilfeller også forkynne vedtaket, noe som utgjør et betydelig ekstraarbeid for mottakene og klart bryter med fastsatte rutiner. Tidsbruk og kvalitet ved forkynnelse er avhengig av rutiner hos politiet og deres prioritering av arbeidet, samt deres ressurser til arbeidet og samarbeid mellom asylmottak og politi. Forkynnelse av vedtak er ikke et avgjørende element i tidsbruken – men gjennomføringen er i mange tilfeller etisk betenkelig om en ser det opp mot de bosettingsklares rettssikkerhet.

Anbefalinger

- Det er viktig å sikre at vedtaket er forstått, gjennom bruk av tolk, tilstrekkelig forklaring av vedtaket og kompetanse hos den ansvarlige instans.
- Ansvar for forkynnelse av vedtak bør overføres fra politiet til UDI, i tråd med forslaget i *Førstelinjeprosjektet*.
- Frem til ansvar for forkynnelse eventuelt overføres til UDI bør asylmottak og politiet inngå samarbeidsavtaler som omfatter tydelige rutiner for når og hvordan forkynnelse skal gjennomføres.

Fase 2 – Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting

Når det fattes vedtak som aktualiserer rett til bosetting, får den aktuelle IMDi-regionen elektronisk beskjed. IMDi's regionkontorer sender brev til den bosettingsklare og elektronisk melding til asylmottakene. Asylmottakene skal innhente bosettingsrelevante opplysninger gjennom en bosettingssamtale og registrere disse.

Det tar gjennomsnittlig rundt én måned fra vedtak er fattet til bosettingssamtalen gjennomføres, i flere tilfeller går det også klart raskere. I denne prosessen er man avhengig av at IMDi raskt registrerer nye positive vedtak og ber mottakene om å sette i

gang det bosettingsforberedende arbeidet, og at asylmottakene klarer å gjennomføre bosettingssamtalene raskt. Arbeidet i denne fasen er som regel effektivt, selv om det i enkelte tilfeller kan «glippe» dersom informasjonen fra UDI i datasystemet er mangelfull/uriktig og IMDi må bruke tid på å avklare rettigheter tilknyttet vedtak før de kan sette i gang prosessen. Det kan også ta lang tid å gjennomføre bosettingssamtalen dersom beboeren har permisjon og ikke befinner seg på asylmottaket. I denne fasen er saksflyten mellom UDI, IMDi og asylmottakene en svært viktig faktor for å sikre effektivt arbeid.

Anbefalinger

- Det må sikres tydelige samarbeidsrutiner mellom instansene, hvor saksbehandlere og kontaktpersoner er tilgjengelige og svarer raskt på spørsmål fra hverandre.
- Det bør settes tentative frister for gjennomføring av milepælene i fasen, blant annet for gjennomføring av bosettingssamtale.

Fase 3 – Fra forespørsel om bosetting til utsøking

Etter at bosettingssamtalen er gjennomført sender mottakene beskjed til IMDi om dette, og IMDi kan starte arbeidet med forespørsler til kommuner. IMDis regionkontorer sender vanligvis ut forespørsler til kommuner *etter* at bosettingssamtalen er gjennomført og forespør i all hovedsak én kommune av gangen.

Statistikken illustrerer at det i mange tilfeller tar flere måneder fra bosettingssamtalen er gjennomført og til personen er utsøkt til en kommune. Det kommer tydelig frem at enkelte grupper bosettingsklare blir sittende lenger i mottak enn andre. Dette gjelder spesielt flyktninger med store helseplager hvor det vil kreves mye ekstra ressurser i kommunen, enkelte nasjonalitetsgrupper, og enslige med stor familie i hjemlandet hvor det ventes familieinnvandring. Fra IMDis side meldes det at flere kommuner forhandler om bosettinger, og at flere er unødvendig skeptiske til å ta imot personer som er potensielt ressurskrevende. Kommunene opplever at de i liten grad forhandler med IMDi, og at de ikke har mulighet til å bosette alle de blir forespurt om på grunn av boligmangel og manglende kapasitet i det kommunale apparatet. Vi ser tydelig at avvikelser fra eller mangel på rutiner for IMDis og kommunenes arbeid er med på å forlenge prosessen. Dette er blant annet tilknyttet oppfølging og aktivt arbeid med bosettingssaker. Tidsbruken ser ut til å forlenges ytterligere av utdaterte og lite formålstjenlige IKT-systemer

Anbefalinger

- IMDi må ha rutiner som sikrer et effektivt arbeid ved forespørsler til kommunene. Dette omfatter tett samarbeid i den regionale bosettingsgruppen og god kjennskap til kommunene.
- IMDi må etablere tett og god dialog med kommunene ved forespørsler, og god oppfølging av enkeltsaker.

- Kommunene må opparbeide gode samarbeidsrutiner mellom enhetene som involveres i bosettingsarbeidet for å sikre at det kan gi et raskt svar på IMDis forespørsel.
- Det er viktig å beholde det frivillige aspektet i bosettingsmodellen. Imidlertid skal frivilligheten kobles til *antall* bosettinger, og ikke til *hvem* kommunen skal bosette. Det bør generelt sett ikke være rom for «forhandlinger» om bosetting av enkeltpersoner. En bør skille mellom det generelle bosettingsarbeidet og bosetting av ressurskrevende personer og enslige mindreårige. Ved bosetting av *personer med særskilte behov* vil det være nødvendig med tettere dialog med kommunene enn ved generelle bosettinger.

Fase 4 – Fra utsøking til bosetting

I fasen fra det gjøres avtale om bosetting til faktisk flytting finner sted er det mye forarbeid som skal gjøres i kommunen. Egnede boliger skal fremskaffes, skole- og helsetilbud skal forberedes og det må være ledig plass på introduksjonsprogram.

I denne fjerde og siste fasen er den klart største utfordringen kommunenes manglende tilgang på boliger til bosetting. Utfordringene ved boligfremskaffelse ser i stor grad ut til å handle om få ledige boliger, både i det kommunale boligmarkedet og i det private leiemarkedet, lav gjennomstrømming i de kommunale boligene, konkurranse om private leieboliger og høye husleiepriser i det private markedet. Det er i mange tilfeller et godt samarbeid mellom involverte enheter i kommunen i bosettingsarbeidet, og ofte er det faste møtepunkter for samarbeid. Imidlertid ser det ut til at færre kommuner arbeider etter konkrete rutiner for boligfremskaffelse. Kommunene opplever særlig utfordringer tilknyttet å sikre rask bosetting av personer med særskilte behov og familier med mange barn.

Anbefalinger

- En god kartlegging i mottak legger til rette for at kommunen kan gi et så godt tilbud som mulig ved bosetting, og det er viktig at kommunenes informasjonsbehov sammenfaller med kartleggingsarbeidet i asylmottak.
- Kommuner bør opparbeide tydelige samarbeidsrutiner mellom enhetene som involveres i bosettingsarbeidet – inkludert arbeidet med å fremskaffe boliger - for å sikre at det bosettingsforberedende arbeidet etter utsøking kan skje raskt og effektivt, uten at kvaliteten forringes.
- Det må både på statlig og kommunalt nivå satses mer på tilskuddsordninger til boligfremskaffelse. Dette innebærer blant annet en økning i rammene for tilskudd til utleieboliger.
- Deler av prosessen i denne fasen *må* ta så lang tid som det tar i dag for å sikre at rask bosetting også innebærer god bosetting. Et for stort press på kommunene om rask bosetting kan føre til at det velges midlertidige løsninger, eksempelvis bosetting i bofellesskap eller i boliger som ikke vil være aktuelle/egnede løsninger på sikt.

Summary

This report was commissioned by KS (the Norwegian Association of Local and Regional Authorities) and focuses on the duration of the settlement process in Norway. The main objective of the project was to identify the causes of increased waiting periods experienced by refugees while awaiting settlement in a municipality, following the granting of permanent residence status in Norway. The evaluation has sought to clarify how to best achieve faster settlement of refugees from reception centers, preferably without reducing municipalities' autonomy during the settlement process. The report is based on quantitative and qualitative data collected during the autumn of 2012. The quantitative data include analysis of pre-existing statistics held by the Directorate of Integration and Diversity (IMDi) and the Norwegian Directorate of Immigration (UDI), and surveys in municipalities and reception centers. The qualitative material includes interviews with representatives of the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, IMDi, UDI, KS, Beregningsutvalget (the committee which maps municipal spending on settlement and integration of refugees), police districts, reception centers and municipalities. Additionally, document and literature reviews were undertaken.

The aim was to obtain a detailed picture of the process from the point where residence is granted, to when settlement in a municipality takes place. To illustrate the process, we have identified four different phases with associated challenges and strategies. Prior to the settlement work is the process of requests and decisions about settlement.

Requests and decisions about settlement

Each year IMDi requests municipalities to settle a number of refugees. Municipalities must respond formally, and inform IMDi of their decisions in terms of refugee numbers. When responding positively to IMDi's request, municipalities commit, among other things, to provide introductory programmes according to the Introduction Act, and to ensure appropriate health care provision and suitable housing. Settlement of refugees is a voluntary task for municipalities and they are free to say no to the request, or to settle fewer or more than requested.

Generally, municipalities often settle fewer refugees than requested, resulting in a shortfall of settlement places. Historically, there is a tendency among municipalities to receive and maintain stable numbers of settlements, regardless of national arrival numbers and settlement needs. In cases where municipalities decline requests or settle fewer than requested, the justification is often one of housing shortage. Other factors cited include: lack of capacity in health services, heavy ongoing obligations arising from the previous year's intake, and pressures created by high numbers of family reunions. These other cited factors are subordinate to the lack of (suitable) housing provision.

Recommendations

- To ensure a sufficient number of settlement places, IMDi should enter into cooperation agreements with all municipalities, where the content of the agreements is adjusted to fit the situation and capacities of each municipality.
- Decisions on settlement should be considered a binding contract between the municipality and IMDi. While municipalities should be responsible for settling the agreed number of refugees, IMDi should have a responsibility to send the same amount of settlement requests to the municipalities.
- KS has a large potential impact on municipalities. This requires close dialogue between IMDi and KS, where KS regularly receives updated information from IMDi on the settlement situation.

Phase 1 - From the granting of residence to the proclamation of the decision

After residence is granted, UDI sends the decision and supporting documents electronically to the police district where the applicant resides. The police authorities are responsible for summoning the person and for officially proclaiming the decision.

There are few statistics available on this initial phase of the settlement process. Based on feedback, it seems that the length of the phase varies greatly from one week in some cases to several months in other cases. Usually, both reception centers and refugees are notified of the decision before it is formally proclaimed: this is often by letter or message sent by IMDi. There are clear differences between police districts in the use of interpreters and to what extent decisions are explained. Reception center staff often has to review the information with the residents afterwards and, in some cases, also officially proclaim the decision: this represents a significant amount of extra work for reception centers and clearly violates established procedures. The duration and quality of the proclamation depend on the procedures of the police and their prioritization of the work, as well as on their resources and levels of cooperation with reception centers. This phase is not an essential element for the duration of the settlement process - but the implementation is, in many cases, ethically questionable when linked to the issue of refugees' legal protection.

Recommendations

- It is important to ensure that the decision is understood by refugees, through the use of interpreters, adequate explanation of the decision and competence within the responsible authority.
- The responsibility for proclamation of decisions should be transferred from the police to UDI, in line with the proposal in *Førstelinjeprojektet* (the "Front line" project).
- Until such time responsibility is transferred to UDI, reception centers and police districts should enter into cooperation agreements that include clear procedures for when and how the proclamation should be conducted.

Phase 2 - From the proclamation of the decision to the settlement request

When making a decision that entails the right to settlement, the relevant regional IMDi office receives an electronic message. The regional office then sends an information letter to the refugee and an electronic message to the reception center. The reception centers obtain settlement-relevant information through a settlement talk with the refugee, and register the information. It takes an average of about one month from the time that residence is granted to when the talk takes place. In a number of cases turnaround time is faster. This process is dependent on IMDi quickly detecting positive decisions and requesting reception centers to initiate the settlement preparatory work, and on reception centers completing settlement talks quickly. The work in this phase is usually effective although, in some cases, matters may "slip" if the information on the decision is inadequate/incorrect and IMDi is required to spend time on clarifying the rights associated with decisions before being able to initiate the settlement process. Additionally, it may take a long time to implement a settlement talk if a refugee is on leave from the reception center. In this phase, the case flow between UDI, IMDi and reception centers is a very important factor to ensure efficient operations.

Recommendations

- One must ensure the establishment of clear procedures on collaboration between involved agencies, where case workers and contact persons are accessible and able to respond to questions.
- Tentative deadlines for the completion of milestones should be set: such deadlines also apply to the implementation of settlement talks in reception centers.

Phase 3 - From the settlement request to the agreement on settlement

Upon completion of settlement talks IMDi can start working on settlement requests to municipalities. Typically, IMDi's regional offices send out requests to municipalities once settlement talks are completed. Following this phase, IMDi tends to approach municipalities using a one-by-one approach.

The statistics reveal that, in many cases, several months elapse following the completion of settlement talks before reaching an agreement on settlement. It is evident that some refugee groups with resident permits wait longer for settlement than do others. In particular, this tends to include: refugees with major health problems that require much higher than average levels of additional resource take-up, certain nationality groups, and lone refugees with large families in the home country where family reunion is expected. IMDi claims that several municipalities negotiate on settlements, and that several local authorities are unnecessarily skeptical about accepting refugees who are potentially costly. Municipalities claim that, in the main, they do not negotiate with IMDi, and are unable to comply with all requests because of housing shortage and lack of capacity in the municipality. We can clearly see that deviations from, or lack of, work procedures in IMDi and municipalities unnecessarily prolong the process: this includes follow-ups and

active work with settlement cases. The phase seems to be even further prolonged by use of outdated and non-expedient ICT systems.

Recommendations

- IMDi must establish procedures that ensure effective work operations when sending requests to municipalities. Of importance is close cooperation within regional settlement groups and good knowledge of the municipalities.
- IMDi must establish close and constructive dialogues with the municipalities linked to settlement requests and ensure good follow-up of individual cases.
- Municipalities must establish good cooperation procedures between the units involved in the settlement work to ensure that they can provide a rapid response to IMDi's requests.
- It is regarded as important to retain the voluntary aspect of the settlement model. However, voluntariness should be attached to the number of settlements, and not with whom the municipality settles. In general, there should be no room for "negotiations" regarding the settlement of individuals. One should distinguish between general settlements and settlement of resource-demanding refugees and unaccompanied minors. Settlement of refugees with special needs requires closer dialogue between IMDi and municipalities than general settlements.

Phase 4 - From agreement on settlement to settlement

The phase covering from an agreement on settlement, through to settlement taking place, requires much preparation on the part of municipalities. Suitable housing must be provided, school and health services must be prepared, and access to the introductory program must be secured.

In this fourth and final phase the largest municipal challenge is access to housing. The challenges of housing provision are connected to scant availability of vacant homes, in both public housing and private rental sectors, low throughput in municipal housing, competition for private rental housing, and the high rents demanded in the private rental market. There are, in many cases, good examples of cooperation between the various municipal units involved in the settlement work. However, it appears that municipalities with specific/official procedures on housing provision are in the minority. Municipalities experience particular challenges associated with ensuring rapid settlement of refugees with special needs, and large nuclear families.

Recommendations

- Efficient mapping of refugees in reception centers would help municipalities to provide the best service possible: thus, it is important that municipalities' information needs coincide with information compiled by reception centers.
- Municipalities should develop clear procedures for collaboration between the units involved in the settlement process - including efforts to obtain housing - thus

ensuring that settlement preparatory work can be carried out quickly and efficiently without compromising the quality of service.

- Both state and municipal levels must focus more on subsidies for housing provision. This includes an increase in the scope of subsidies for rental housing.
- One needs to ensure that rapid settlement also involves good settlement. An excessive pressure on the municipalities to settle rapidly can lead to the use of temporary solutions such as settlement in shared apartments or in accommodation that will not be relevant/appropriate solutions in the long term.

1 Innledning

Dagens bosettingsmodell sikrer en god fordeling av bosettingsansvaret på landsbasis og legger til rette for et godt samarbeid mellom staten og den enkelte kommune. Imidlertid oppleves store utfordringer i å innfri måltallene for hvor raskt bosetting skal skje etter at oppholdstillatelse er innvilget – og problemet er økende. Ved utgangen av 2010 lå den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak til bosetting på 5,7 måneder, mens den ved utgangen av 2011 hadde steget til 6,5 måneder. Sommeren 2012, da vi tok fatt på prosjektet, lå gjennomsnittlig ventetid fra positivt vedtak til faktisk bosetting på sju måneder². Mens det fra Utlendingsdirektoratets (UDI) vedtak til Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) utsøking til en kommune tok gjennomsnittlig 5,1 måneder, var den gjennomsnittlige tidsbruken fra utsøking til faktisk bosetting 1,9 måneder. Statistikken illustrerer at tidsbruken i bosettingsarbeidet avhenger av arbeidet i både statlige instanser og i kommunene.

1.1 Undersøkelsens fokusområder

Målsetningen med prosjektet har vært å utrede årsakene til at flyktninger og tidligere asylsøkere som får opphold opplever stadig økende ventetid før de bosettes i en kommune. I dette ligger en studie av faktorer ved tidsbruk, både i det statlige og det kommunale systemet, fra vedtak om opphold til faktisk bosetting finner sted. Evalueringen har søkt å gi svar på hvordan en kan redusere oppholdstiden i asylmottak, fortrinnsvis uten at kommuners selvråderett i bosettingsarbeidet reduseres. I perioder med et svært høyt antall bosettingsklare vil det kunne være behov for alternative bosettingsmodeller. Vurderinger tilknyttet dette ligger imidlertid utenfor vårt oppdrag, som har vært begrenset til en evaluering av *dagens* bosettingsmodell.

Sentrale problemstillinger har vært knyttet til arbeidet innenfor de ulike involverte instansene og *saksflyten*. Hvilke rutiner preger arbeidet og i hvilken grad er rutinene med på å sikre en effektiv prosess? Kan vi identifisere sider ved arbeidet med et klart forbedringspotensial? Hvilke endringer i arbeidet kan gjøres innenfor dagens bosettingsmodell? Disse spørsmålene berører ulike faser i bosettingsprosessen, hvor ulike aktører og deres samhandling spiller en viktig rolle for effektiviteten. For å belyse hele prosessen på en grundig måte har vi valgt å definere fire ulike faser:

1. Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak
2. Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting
3. Fra forespørsel om bosetting til utsøking
4. Fra utsøking til bosetting

² Statistikk per 31. mai 2012. Dette gjelder all bosetting.

Prosjektet har ikke gått inn på tidsbruken *før* oppholdstillatelse er innvilget, selv om denne prosessen uten tvil er med på å forlenge oppholdstiden i mottak. Prosjektet har etter ønske fra oppdragsgiver heller ikke omfattet bosetting av enslige mindreårige. Dette fordi bosetting av denne gruppen har endret seg vesentlig det siste året, blant annet på grunn av reduksjon i ankomsttall, effektivisering av søknadsbehandlingen og en sterk oppbygging av tilbudet i kommunene de siste årene (Stortingsmelding nr. 6 2012-2013)³. Prosjektet har slik sett omfattet den ordinære bosettingen av enslige voksne og familier som bor i asylmottak, i tillegg til overføringsflyktninger og bosetting av personer som befinner seg utenfor mottakssystemet. Vi har hatt et særlig fokus på bosettingsarbeidet i 2011 og 2012, og hovedsakelig bosetting fra mottak.

1.2 Data og metode

En evaluering av tidsbruken i bosettingsarbeidet fordrer en datainnsamling basert på ulike metoder. Den *kvantitative* datainnsamlingen omfatter analyser av eksisterende statistikk fra IMDi og UDI, samt breddeundersøkelser til landets bosettingskommuner og ordinære asylmottak. Dette materialet er komplettert med *kvalitative* data fra intervjuer med representanter for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), IMDi, UDI, KS, Beregningsutvalget, politidistrikter, ordinære asylmottak og bosettingskommuner, samt en dokumentgjennomgang.

1.2.1 Dokumentgjennomgang

Et sentralt aspekt ved evalueringen har vært å gjennomgå tidligere forskning og evalueringer, samt relevante dokumenter fra statlige, regionale og kommunale aktører tilknyttet prosjektets tema. De nevnte dokumentene har gitt innspill på utviklingen i bosettingsarbeidet, og på mulige suksessfaktorer og flaskehalser i prosessen. Tidsbruken i bosettingsarbeidet, og da særlig kommuners boligfremskaffelse, er blitt evaluert tidligere, og det har vært relevant for prosjektet å dra koblinger til det tidligere arbeidet som er gjort på dette feltet.

³ I tillegg gjennomfører BLD, UDI, IMDi og seks kommuner i 2012 et pilotprosjekt hvor det prøves ut direkteplassering av enslige mindreårige. Dette følgeforskes av NTNU Samfunnsforskning. Sluttrapport foreligger sommeren 2013.

1.2.2 Kvantitativ datainnsamling

1.2.2.1 Registerdata

Vi har innhentet foreliggende statistikk fra IMDi omkring tidsbruken i bosettingsarbeidet. Statistikken er hovedsakelig hentet fra årsrapporter gjort tilgjengelig av IMDi, samt fra spesialbestillinger utarbeidet i samarbeid med UDI og IMDi. Det spesifiseres hvorvidt statistikken gjelder all bosetting, eller statistikk hvor enkelte grupper (som enslige mindreårige, familieinnvandrede bosatt fra mottak og overføringsflyktninger) er utelatt.

1.2.2.2 Breddeundersøkelser

Som en del av den kvantitative datainnsamlingen har vi gjennomført to breddeundersøkelser; én i landets bosettingskommuner (hvor flyktningkonsulenter⁴ ble definert som målgruppe) og én til landets ordinære asylmottak (med mottaksledere/bosettingsansvarlige som målgruppe). Undersøkelsene ble utviklet i samarbeid med prosjektets referansegruppe. Skjemaene besto av spørsmål med lukkede svaralternativer og åpne kommentarfelt, og ble sendt ut gjennom det elektroniske surveyverktøyet SelectSurvey.NET⁵. E-postadresser til flyktningkonsulenter ble innhentet fra IMDis regionkontorer og for ordinære asylmottak fra UDIs nettsider.

Breddeundersøkelsen til bosettingskommunene ble sendt ut 27.-28. september 2012 til 292 respondenter (hvor bydelene i Oslo ble definert som kommuner). Det ble sendt ut én påminnelse i tillegg til motivasjonsbrev fra KS og Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (FFKF). Ved inntaksstopp 5. oktober 2012 hadde 165 respondenter besvart undersøkelsen. Dette tilsvarer et utvalg på 58,3 prosent av den totale populasjonen. 21 respondenter, 12,8 prosent av utvalget, er flyktningkonsulent (eller tilsvarende) i to eller flere kommuner, og besvarte undersøkelsen på vegne av flere kommuner. Dette tilsier at den reelle dekningsgraden ligger på minimum 186 kommuner (65,7 prosent). 148 respondenter hadde fullført skjemaet, mens 17 hadde avbrutt utfyllingen underveis. En sentral utfordring ved undersøkelsen i kommunene var begrensninger i NAVs datasystemer. Sikkerhetsinnstillinger i NAV-systemet hindrer bruk av tilsendte linker per e-post. Vi oppfordret respondentene til å prøve ut muligheter for å videresende linken til andre e-postprogrammer, eventuelt besvare undersøkelsen på datamaskiner utenfor NAV-systemet. Det er imidlertid usikkert hvor mange som har valgt å gjøre dette. Med tanke på at svært mange flyktningkonsulenter

⁴ Vi velger å bruke begrepene *flyktningstjeneste* og *flyktningkonsulent* gjennomgående, men er oppmerksomme på at kommuner kan bruke ulike betegnelser på denne enheten og stillingen.

⁵ For mer informasjon, se <http://selectsurvey.net/>.

(113 på vår liste) har nav.no-adresse, blir dette en stor utfordring ved gjennomføring av elektroniske undersøkelser.

Breddeundersøkelsen til ordinære asylmottak ble sendt ut 26. september 2012 til 97 respondenter. Vi sendte ut én påminnelse. Ved inntaksstopp 23. oktober 2012 hadde 69 respondenter besvart undersøkelsen, noe som tilsvarer et utvalg på 71 prosent av den totale populasjonen. Undersøkelsen ble besvart av mottaksleder i 20,6 prosent av mottakene, av bosettingsansvarlig i 67,6 prosent av mottakene, av mottaksleder og bosettingsansvarlig sammen i 10,3 prosent av mottakene og av andre ansatte i 1,5 prosent av mottakene.

1.2.2.3 Informasjon om breddeutvalgene

Bosettingskommuner:

14,9 prosent av kommunene tilhører IMDi region Nord, 16,1 prosent region Midt-Norge, 19,3 prosent region Vest, 11,2 prosent region Sør, 16,1 prosent region Øst, og 22,4 prosent region Indre Øst. Om vi sammenligner dette med populasjonen kommuner som ble anmodet om bosetting i 2011 er fordelingen relativt lik, med en liten overrepresentasjon av regionene Midt-Norge og Vest, og en underrepresentasjon av region Øst (se tabell 3 i vedlegg 2).

Tabell 1. Utvalget fordelt på IMDi-region og kommunestørrelse. Bosettingskommuner. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
<i>IMDi-region</i>		
Region Nord	14,9	24
Region Midt-Norge	16,1	26
Region Vest	19,3	31
Region Sør	11,2	18
Region Øst	16,1	26
Region Indre Øst	22,4	36
Totalt	100,0	161
<i>Kommunenes innbyggertall</i>		
Under 5 000	30,4	49
Mellom 5 000 og 20 000	50,9	82
Mellom 20 000 og 50 000	11,2	18
Over 50 000	7,5	12
Totalt	100,0	161

30,4 prosent av kommunene har under 5 000 innbyggere, 50,9 prosent har 5 000 til 20 000 innbyggere, 11,2 prosent har 20 000 til 50 000 innbyggere, og 7,5 prosent har mer enn 50 000 innbyggere. Dette stemmer godt overens med det totale bildet i landet, hvor små kommuner med opptil 20 000 innbyggere dominerer (Thorshaug, Svendsen,

Paulsen og Berg 2011). Samlet utviser vårt kommuneutvalg en god variasjon når det gjelder region og kjennetegn ved kommunen.

Ordinære asylmottak:

25 prosent av mottakene befinner seg i region Nord, 14,7 prosent i region Midt-Norge, 22,1 prosent i region Vest, 11,8 prosent i region Sør, 25 prosent i region Indre Østland og 1,5 prosent i region Oslo. Dette stemmer relativt godt overens med fordelingen i populasjonen, med en liten overrepresentasjon av regionene Nord, Vest og Indre Østland, og en tilsvarende underrepresentasjon av regionene Sør og Oslo (se tabell 2 i vedlegg 1). Halvparten av mottakene i utvalget har opp til 150 plasser (inkludert faste og variable), mens halvparten har mer enn 150 plasser.

Tabell 2. Utvalg ordinære asylmottak etter UDI-region og kommunestørrelse. Ordinære asylmottak. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
<i>UDI-region</i>		
Region Nord	25,0	17
Region Midt-Norge	14,7	10
Region Vest	22,1	15
Region Sør	11,8	8
Region Indre Østland	25,0	17
Region Oslo	1,5	1
Totalt	100,1	68
<i>Kommunestørrelse</i>		
Under 5 000	25,0	17
Mellom 5 000 og 20 000	50,0	34
Mellom 20 000 og 50 000	11,8	8
Over 50 000	13,2	9
Totalt	100,0	68

25 prosent av mottakene i utvalget har vertskommuner med under 5 000 innbyggere, 50 prosent befinner seg i kommuner med mellom 5 000 og 20 000 innbyggere, 11,8 prosent i kommuner med mellom 20 000 og 50 000 innbyggere, mens 13,2 prosent befinner seg i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere. Samlet utviser vårt utvalg god variasjon når det kommer til region, mottaksstørrelse og kjennetegn ved vertskommunen.

1.2.3 Kvalitativ datainnsamling

I tillegg til den kvantitative datainnsamlingen har vi intervjuet representanter for involverte statlige, regionale og kommunale aktører i bosettingsarbeidet. Gjennom intervjuene har vi kunnet innhente konkrete beskrivelser og refleksjoner rundt de ulike problemstillingene. De involverte aktørene i den kvalitative datainnsamlingen har omfattet:

- Fagpersoner i BLD med ansvar for styring og oppfølging av bosettingsarbeidet
- Fagperson i KS med ansvar for temaet bosetting
- Fagpersoner ved IMDi regionkontorer med bosettingsansvar
- Fagpersoner i UDI med oversikt over samarbeidet mellom asylmottak, IMDi og bosettingskommuner
- Bosettingsansvarlige i et utvalg kommuner
- Mottaksledere/bosettingsansvarlige ved ordinære asylmottak
- Kommunale representanter fra Beregningsutvalget
- Representanter for politidistrikter

Vi har benyttet en kombinasjon av møter (fokusgruppeintervjuer⁶), individuelle intervjuer ansikt til ansikt, telefonintervjuer og skriftlig korrespondanse per e-post. Til sammen utgjør det kvalitative utvalget 24 informanter. Kommunene som har deltatt gjennom intervjuer er valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver og referansegruppen med bakgrunn i at de har lang erfaring med bosetting og er fordelt på ulike regioner. Kommunene representerer ikke nødvendigvis et tverrsnitt av bosettingskommunene når det gjelder oppbygde systemer for bosetting, men representerer likevel ulike organiseringer innad i kommunene, ulik størrelse og ulike erfaringer.

Vi var også til stede på en samling som ble arrangert i september 2012 for bosettingsansvarlige i IMDi. I tillegg til å observere hadde vi en to timers lang diskusjon med deltakerne med fokus på tidsbruken i bosettingsarbeidet. Samlingen ga et godt innblikk i hvordan de ulike regionene jobber med dette feltet, og vi fikk innsyn i hvilke utfordringer deltakerne ser både innad i egen organisasjon og i de øvrige prosessene i bosettingsarbeidet. Vår deltakelse på samlingen la et godt grunnlag for den videre datainnsamlingen i prosjektet.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten er inndelt i fire kapitler. Etter dette innledningskapitlet presenterer vi i kapittel to en kort kunnskapsstatus for bosettingsarbeidet. Vi ser her på utviklingen frem mot dagens bosettingsmodell, utfordringer ved dagens arbeid og lanserte forslag til ny bosettingsmodell. I kapittel tre gjennomgår vi prosjektets sentrale funn. Her deles kapitlet inn i de nevnte fire fasene, hvor vi etter hver fase oppsummerer hovedfunnene tilknyttet prosessen og tilhørende tidsbruk. I kapittel fire diskuterer vi noen av hovedtemaene fra prosjektet og gir deretter våre anbefalinger til det videre arbeidet innenfor de ulike fasene av bosettingsarbeidet. Til sist gjør vi oss noen tanker rundt det menneskelige aspektet ved bosettingsarbeidet.

⁶ Et fokusgruppeintervju er en godt planlagt gruppediskusjon, designet for å få tak i synspunkter på gitte temaer.

2 Bakgrunn og kunnskapsstatus

I dette kapitlet presenterer vi en kort kunnskapsstatus med fokus på tidsbruken i bosettingsarbeidet. Det er gjort mye forskning på dette feltet tidligere, og det er både relevant og nyttig å se koblinger mellom tidligere studier og denne evalueringen. Kapitlet gir et innblikk i tidligere modeller og dagens bosettingsmodell, involverte parter og ansvarsfordeling, samt tidligere anbefalinger og forslag til endringer, og er et viktig grunnlag for de videre analysene og diskusjonene i rapporten.

2.1 Bosetting av flyktninger og tidligere asylsøkere

I løpet av de siste 25 årene har Norge – som en rekke andre europeiske land – fått en viktig rolle som mottaker av asylsøkere og flyktninger. Ankomsttallene har svingt til dels kraftig, med store topper på midten av 1990-tallet som en følge av konflikten i det tidligere Jugoslavia, og igjen på starten av 2000-tallet, denne gangen hovedsakelig fra Irak og Afghanistan. Den siste store ankomsttoppen ble nådd i 2009, da i overkant av 17 000 søkte asyl i Norge (NOU 2011:10). I etterkant har antallet asylsøknader igjen sunket, og endte i 2011 på 9 053. Per 30. november 2012 lå tallet på 8 921⁷. Til sammenligning var det tilsvarende antallet rundt 25 år tidligere – i 1985 – 829 asylsøknader. På grunn av den store økningen har norske myndigheter bygd opp et stort apparat for å ta imot asylsøkere og flyktninger, behandle søknader om asyl og legge til rette for gode bosettinger i norske kommuner.

Personer som er innvilget oppholdstillatelse i Norge står fritt til å bosette seg i en kommune og finne bolig selv (Paulsen, Thorshaug og Berg 2010). Erfaringsmessig velger under 10 prosent å bosette seg på egenhånd (Stortingsmelding nr. 6 2012-2013). For de aller fleste flyktninger og tidligere asylsøkere vil det være nødvendig med offentlig hjelp til å skaffe seg bolig og til kvalifisering for å komme i arbeid. For å møte dette behovet har norske myndigheter innført en særskilt ordning hvor flyktninger og tidligere asylsøkere med innvilget oppholdstillatelse som hovedregel bosettes etter avtale med kommunene og med offentlig hjelp.

Et hovedmål i bosettingsarbeidet er *rask* bosetting, hvor ønsket er at oppholdstiden i asylmottak etter at oppholdstillatelse er innvilget skal være så kort som mulig (IMDI 2009). Tilbudet i mottakssystemet er basert på at oppholdet skal være *midlertidig*, og norske myndigheters uttalte målsetning har i over et tiår vært at bosetting av voksne skal skje innen seks måneder etter at vedtak om opphold eller innreisetillatelse er gitt. I 2012 hadde IMDi et resultatkrav om å bosette 90 prosent innen seks måneder etter vedtak om opphold, mens de øvrige 10 prosent skulle bosettes innen 12 måneder (BLD

⁷ Statistikk innhentet fra Enhet for statistikk og analyse i UDI.

2012)⁸. Samtidig skal arbeidet sikre en *god* bosetting som gir trygge rammer, sikrer integrering og gir muligheter for deltakelse i samfunnet (Thorshaug mfl. 2011). Det settes et særlig fokus på bosetting som sikrer kvalifisering, utdanning og arbeid (Stortingsmelding nr. 6 2012-2013).

I det følgende går vi kort inn på trekk ved bosettingsarbeidet *før* innføringen av ny bosettingsmodell i 2002, dagens bosettingsmodell og BLDs forslag til ny bosettingsmodell. Organiseringen, ansvarsfordelingen og fokusområder innenfor arbeidet har variert noe i løpet av de siste 10-15 årene. Samtidig kan vi se en klar rød tråd som går på tvers av bosettingsmodellene: Det har vært og er fortsatt en stor utfordring å sikre rask bosetting, både i år hvor det er mange bosettingsklare og sterkt press på systemet, og i år hvor det har vært få som skal bosettes (Stortingsmelding nr. 17 2000-2001).

2.2 Bosettingsmodellen før 2002

Frem til 2002 var hovedansvaret for bosetting av flyktninger lagt til UDI (Friberg og Lund 2006). Modellen besto av to prosesser: I den første delen av arbeidet anmodet UDI kommuner om å bosette et visst antall flyktninger basert på beregnet bosettingsbehov. I den andre delen ble kommuner som hadde gjort vedtak bedt om å bosette bestemte personer fra asylmottak og overføringsflyktninger (Stortingsmelding nr. 17 2000-2001; Friberg og Lund 2006). Lenge var det en tydelig overvekt av bosetting i Sør-Norge. Det store antallet ankomne flyktninger på midten av 1990-tallet førte til et behov for flere bosettingskommuner og med det en jevnere fordeling på nasjonalt nivå (Stortingsmelding nr. 17 2000-2001).⁹

Som i dag var også bosettingsarbeidet før 2002 preget av store utfordringer. I den første fasen var hovedutfordringen å skaffe *nok* vedtaks plasser. I den andre fasen måtte UDI bruke mye tid på forhandlinger med den enkelte kommune, hvor flere kommuner hadde klare ønsker for *hvem* de ønsket å bosette (ut fra sivilstatus, nasjonalitet og så videre), og hvor vedtakene i flere tilfeller var koblet til blant annet forutsetninger om boligtilgang. Samlet førte dette til at myndighetene opplevde å ha lite handlingsrom i forhandlingene med bosettingskommunene, med den konsekvens at et stort antall bosettingsklare ble sittende lenge i asylmottakene. Fra kommunenes side ble utfordringene koblet til knappe økonomiske rammer for bosettingsarbeidet, samtidig som det var mangel på egnede boliger og for dårlige ordninger for boligfinansiering. Kommunene opplevde også til dels store utgifter til sosialstønad for bosatte (Friberg og Lund 2006).

⁸ Enslige mindreårige mellom 15 og 18 år skal bosettes innen tre måneder etter at vedtak om opphold i Norge eller innreisetilatelse er gitt. For enslige mindreårige er målkravet 90 prosent innen tre måneder og 10 prosent innen seks måneder.

⁹ Da ny bosettingsmodell ble innført i 2002 ble antallet bosettingskommuner igjen redusert.

2.2.1 Utvikling av ny bosettingsmodell

Utfordringene i bosettingsarbeidet gjorde det etter hvert svært tydelig for alle involverte parter at den gjeldende modellen ikke sikret et effektivt og kvalitativt godt nok arbeid. Fire alternative modeller ble lansert (Stortingsmelding nr. 17 2000-2001): i) en bosettingsmodell hvor flyktninger selv bestemmer i hvilken kommune de ønsker å bosette seg, ii) statlig styring av bosettingen, iii) kommunalt samarbeid om bosettingsarbeidet, og iv) overføring av bosettingsansvaret til frivillige organisasjoner. Regjeringen konkluderte med at en modell basert på kommunalt samarbeid med kollektivt ansvar for bosetting var den beste løsningen, da en anså at dette kunne sikre en rask, stabil og god bosetting uten å redusere kommunenes frivillighet tilknyttet vedtaksstørrelsen. Modellen skulle bestå av to nivåer; et nasjonalt utvalg bestående av representanter fra stats- og kommunesektoren som skulle fastsette bosettingsbehovet for det kommende året og fordelingen på hvert enkelt fylke, og et utvalg i hvert fylke som skulle fordele mellom kommunene i fylket (Stortingsmelding nr. 17 2000-2001).

En arbeidsgruppe med ansvar for å utvikle den foreslåtte modellen anbefalte flere endringer, inkludert en tydeliggjøring av kommunenes ansvar, et større fokus på flyktingenes egne ønsker for bosettingskommune og hvor ansvar for koordinering av interkommunalt samarbeid ble gitt til KS (Friberg og Lund 2006). Videre mente arbeidsgruppen at det ikke var nødvendig med et utvalg i hvert fylke, da denne funksjonen kunne gis til KS sine høstkonferanser og øvrige møter mellom KS og kommuner.

2.3 Dagens bosettingsmodell

Basert på anbefalingene i Stortingsmelding nr. 17 (2000-2001) og den nevnte arbeidsgruppen ble ny bosettingsmodell innført i 2002. Om en sammenligner modellen med den tidligere ordningen var endringene i hovedsak av administrativ art, blant annet ved at KS fikk en rolle i arbeidet med å skaffe tilveie plasser, og med få store endringer i det grunnleggende fokuset (Friberg og Lund 2006). Det har likevel skjedd store endringer i organiseringen av arbeidet i løpet av bosettingsmodellens levetid. I 2006 ble IMDi opprettet, og fagfeltet integrering ble overført fra UDI til det nye direktoratet. Dette omfattet et ansvar for iverksettelse av statens politikk for bosetting, og oppfølging av introduksjonsloven og rett og plikt til norskopplæring (Stortingsproposisjon nr. 1 2005-2006). Vi fikk dermed et tydeligere skille i ansvarsfordelingen før og etter oppholdstillatelse gis.

Dagens ordning kan inndeles i tre administrative nivåer:

1. På *nasjonalt* nivå bestemmer Stortinget, via statsbudsjettet, de overordnede rammene for bosetting av flyktninger, inkludert størrelsen på de kommunale

tilskuddene og hvordan tilskuddene skal innrettes. Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger som ledes av IMDi avgjør, på bakgrunn av statsbudsjettet og utviklede prognoser, det totale bosettingsbehovet og fordelingen fylkesvis.

2. På *regionalt* nivå avgjør IMDis regionkontorer i samarbeid med KS hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette flyktninger, og hvor mange den enkelte kommune skal anmodes om. Her vil folketall, arbeidsmarked, kompetanse på bosettings- og integreringsarbeid og kvaliteten på arbeidet være viktige faktorer.
3. På *kommunalt* nivå fatter kommunene på bakgrunn av anmodningen fra IMDi vedtak om å bosette flyktninger samt hvor mange vedtaket skal gjelde. Gjennom vedtaket forplikter kommunene seg blant annet til å gi tilbud om introduksjonsprogram i henhold til introduksjonsloven, og å formidle boliger til flyktingene de takker ja til å bosette. Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for landets kommuner, og de står fritt til å svare nei på anmodningen fra IMDi.

For å sikre en helhetlig og koordinert integreringspolitikk og at integreringsperspektivet er en naturlig og integrert del av alle fagmyndigheters arbeid og politikkutvikling, har BLD fått et overordnet ansvar for å samordne politikken på integrerings- og inkluderingsfeltet. Dette innebærer et pådriver- og samordningsansvar på et generelt nivå og sektoransvar når det kommer til den konkrete integreringspolitikken. Sistnevnte omfatter blant annet et ansvar for bosetting av flyktninger i kommunene (NOU 2011:14).

Fra det gis et vedtak om bosetting til faktisk bosetting finner sted er et stort antall aktører involvert. Prosessen omfatter både forkynnelse av vedtak fra politiet, bosettingssamtale og øvrig bosettingsforberedende arbeid i asylmottak, IMDis forespørsler om bosetting og tilhørende dialog med kommuner, utsøking til en kommune og arbeidet som gjøres i kommunen forut for bosetting (Ibenholt og Bakli 2009). På grunn av de mange involverte partene i bosettingsarbeidet er det utviklet flere samarbeidsavtaler. IMDi har inngått samarbeidsavtale med enkelte kommuner, som blant annet omfatter jevn bosetting gjennom året. Videre ble det i 2009 utviklet en samarbeidsavtale mellom BLD, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS om bosetting av flyktninger i kommunene og om etablering og nedlegging av mottak. Avtalen ble reforhandlet høsten 2012. Også UDI og IMDi har inngått særskilt avtale om bosetting, hvor avtalen omfatter partenes ansvar ved informasjonsutveksling, det statlige mottakssystemet, bosetting, statistikk og prognoser og elektroniske verktøy.

2.3.1 Målsetninger og føringer for bosettingsarbeidet

Måltallene for rask bosetting har ligget fast siden innføringen av dagens bosettingsordning i 2002. Fokusområdene tilknyttet god bosetting har imidlertid endret seg noe siden innføringen av modellen. Det viktigste enkeltkriteriet har vært og er fortsatt

tilrettelegging for utdanning og kvalifisering til arbeidslivet, i tillegg til å sikre ivaretagelse av den enkeltes behov. Et annet viktig kriterium har vært oppbygging av nasjonale og etniske grupper. Dette har en imidlertid fokusert noe mindre på siden 2009 (Ibenholt og Bakli 2009). Et tredje kriterium er tilknyttet ønsket om å redusere omfanget av sekundærflytting. Lenge mente man at ved å imøtekomme bosettingsklare egne ønsker for kommune ville en sikre en god bosetting og redusere tendensen til flytting etter bosetting. I etterkant av 2009, da antallet bosettingsklare økte markant, så man imidlertid at kriteriet om å imøtekomme ønsker om kommune kom i konflikt med målet om å ta i bruk alle tilgjengelige vedtaks plasser.

I 2010 ble det tydeliggjort at bosettingsklare kun får ett tilbud om kommune av IMDi. Dersom man takker nei til kommunen som tilbys må man selv finne bosettingskommune, man kan ikke fortsette å bo på mottaket og man mister retten til introduksjonsordning og andre offentlige hjelpetiltak (IMDi 2010). I utgangspunktet har flyktningene selv mulighet til å finne egen bolig og dermed velge kommune selv, men vi vet fra andre studier at dette i realiteten er vanskelig for mange (Valenta 2001, Valenta og Berg 2010, Paulsen mfl. 2010). Føringsene de siste årene tydeliggjør dermed en strengere holdning overfor flyktningene tilknyttet valg av kommune.

2.4 Tidligere evalueringer av dagens bosettingsmodell

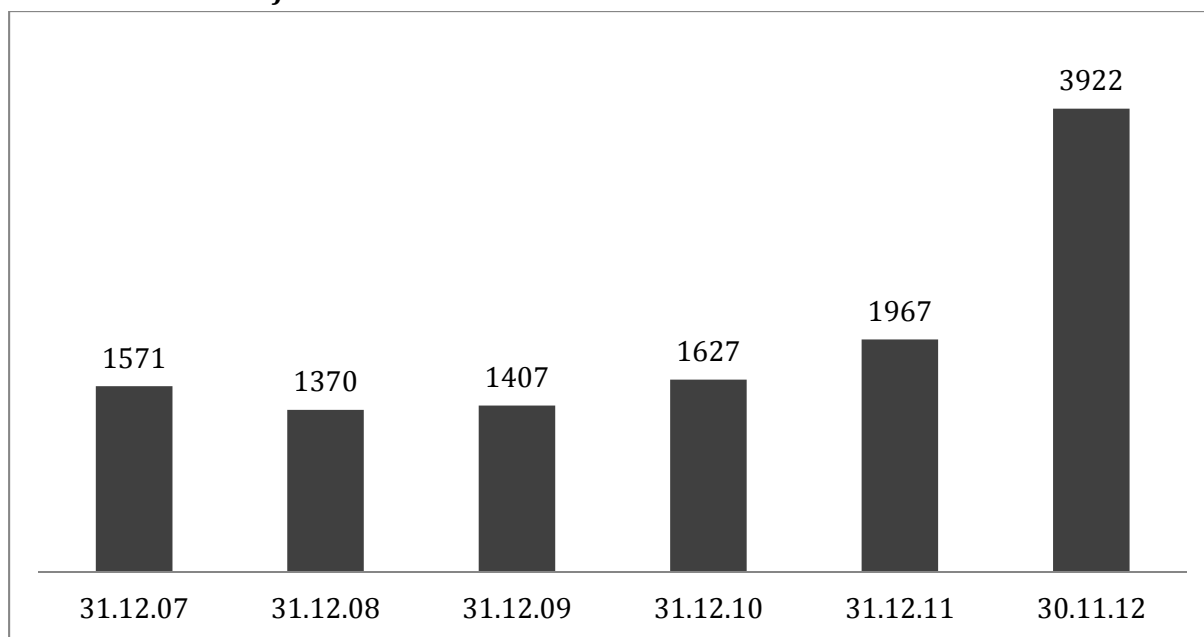
Bosettingsarbeidets suksess og utfordringer har vært gjenstand for evaluering i en rekke forskningsoppdrag de seneste årene (Friberg og Lund 2006; Hanche-Dalseth, Bergem og Aarflot 2009; Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug, Valenta og Berg 2009; Thorshaug mfl. 2011). Evalueringene har resultert i flere anbefalinger til hvordan en kan sikre rask og god bosetting. I det følgende går vi inn på noen av disse funnene og tilhørende anbefalinger.

Fem år etter at dagens bosettingsmodell ble innført ble det gjennomført en evaluering av modellen med fokus på dens bidrag til raskere og bedre bosetting (Friberg og Lund 2006). I evalueringen konkluderes det med at modellen har bidratt til et mer effektivt og velfungerende bosettingsarbeid, med et forbedret samsvar mellom bosettingsbehov, anmodninger, vedtak og faktisk bosetting. Suksessfaktorer som løftes frem er opprettelsen av Beregningsutvalget, en noe mer selektiv utvelgelse av potensielle bosettingskommuner, og koblinger mellom flyktnings ønsker og valg av kommune. På tross av at en av suksessfaktorene i 2006 var knyttet til koblinger mellom flyktnings ønsker og valg av kommune ble det innført strengere holdninger til valg av kommune i 2010.

Imidlertid har det vært utfordrende å innfri måltallene for hvor raskt bosetting skal skje etter at oppholdstillatelse er innvilget (Hanche-Dalseth mfl. 2009; Riksrevisjonen 2010; Thorshaug mfl. 2011). Til tross for en nedgang i ankomsttallene de siste to årene sitter

en stor gruppe bosettingsklare på mottak (IMDi 2012a). Dette illustreres tydelig i figur 1. Ved utgangen av 2008 satt rundt 1 400 bosettingsklare i mottak, ved utgangen av 2011 hadde dette økt til rundt 2 000, mens det per 30. november 2012 satt 3 922 bosettingsklare i landets mottak. Av disse manglet 75 prosent bosettingsplass. Med andre ord har utviklingen det siste året vært dramatisk.

Figur 1. Antall bosettingsklare ved utgangen av året, 2008-2012 (30. november for 2012). Statistikk innhentet fra IMDi.



Statistikk fra IMDi viser at myndighetene ikke når målsetningene for rask bosetting, og at flyktninger og tidligere asylsøkere som har fått opphold opplever stadig økende ventetid før de bosettes i en kommune. Ifølge IMDis årsrapport for 2011 ble 67 prosent bosatt innen den satte fristen på seks måneder¹⁰. Den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om opphold til bosetting lå i 2011 totalt på 6,5 måneder. Dette var en økning fra 2010, da ventetiden lå på 5,7 måneder. Det påfølgende spørsmålet er hvilke faktorer i prosessen som bidrar til den lange ventetiden.

2.4.1 Sammensatte utfordringer på kommunalt og statlig nivå

Tidligere evalueringer peker på flere utfordringer tilknyttet for mangel på vedtaks-plasser, manglende samsvar mellom vedtak og faktisk bosetting, forhandlinger mellom IMDi og kommuner, manglende kunnskap om og bruk av Husbankens ordninger i kommunene, for dårlig kartlegging i asylmottak, og manglende samsvar mellom statlige bosettingstilskudd og kommunenes faktiske utgifter ved bosetting av blant annet enslige (tilknyttet behov for flere boliger og usikkerhet tilknyttet familieinnvandring).

¹⁰ For øvrig ble 27 prosent av enslige mindreårige bosatt innen fristen på tre måneder.

Ofte kritiseres kommuner for å bruke for lang tid i bosettingsarbeidet, og for ikke å bosette så mange som deres vedtak innebærer. Utfordringene ser i stor grad ut til å være knyttet til fremskaffelse av boliger til flyktingene som skal bosettes, hvor kommunene selv melder om manglende tilgang på nok og egnede boliger (Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011; Comte 2012). En studie fra 2011 viser at bolig mangelen i flere kommuner skyldes en fragmentert organisering, manglende planlegging og usikkerhet rundt ansvarfordeling i boligfremskaffelsen, manglende gjennomstrømming i kommunale boliger, samt et underforbruk av private boløsninger (Thorshaug mfl. 2011). Bosettingsprosessen tar også til dels lang tid fordi enkelte kommuner knytter bestemte betingelser eller vilkår til sine bosettingsvedtak (BLD 2011a). IMDis regionkontorer opplever at enkelte kommuner kun ønsker å bosette spesielle grupper (familier) eller at vedtaks plassene også inkluderer familieinnvandrede til allerede bosatte flyktinger. Sistnevnte faktor fører til at en ikke ubetydelig andel av vedtaks plassene ikke kan benyttes til det ordinære bosettingsarbeidet. Det antydes også at utbetalingsrutinene for integreringstilskuddet kan ha en medvirkende årsak til at bosettingsarbeidet tar tid: Etersom kommunene får samme integreringstilskudd uavhengig av hvilket tidspunkt på året de bosetter, vil enkelte kommuner trenere bosettingssaker til slutten av året (Thorshaug mfl. 2009). I den nylig utgitte meldingen til stortinget, *En helhetlig integreringspolitikk*, løftes også kommunenes korte planleggingshorisont frem som en sentral utfordring (Stortingsmelding nr. 6 2012-2013): Utilstrekkelig planlegging forsinker bosettingsprosessen og forårsaker ujevn bosetting i løpet av året.

En har de senere årene sett et mønster i hvilke grupper bosettingsklare som ofte ender opp som lengeventende. Dette kan på den ene siden kobles til enkelte nasjonalitetsgrupper og enslige voksne. Her handler det ofte om at kommuner ønsker å bygge opp enkelte nasjonalitetsgrupper, eller motsatt ikke ønsker en overvekt av bestemte grupper. Det er også enkelte nasjonalitetsgrupper som anses som vanskeligere å integrere. Bosetting av enslige voksne kobles på sin side til usikkerhet rundt fremtidig familieinnvandring og mangel på egnede boliger (Friberg og Lund 2006; Thorshaug mfl. 2011). På den andre siden havner også personer med ressurskrevende helseproblemer tilknyttet sykdom, funksjonsnedsettelse, psykiske problemer, rus eller atferdsvansker ofte i gruppen lengeventende (Sosial- og helsedirektoratet 2007). Personer med helseproblemer bør, på grunn av sine særskilte behov, bosettes raskt. Imidlertid opplever IMDis regionkontorer en skepsis blant kommunene på grunn av det fremtidige kostnadsbildet koblet til tilrettelegging og oppfølging. Dette fører i flere tilfeller til at kommuner sier nei til bosetting.

Hvor lang tid det tar før en person bosettes avhenger imidlertid ikke kun av kommunenes evne til å tilrettelegge for rask bosetting, men handler også om arbeidet som gjøres i flere instanser og på et tidligere tidspunkt i bosettingsprosessen (Ibenholt og Bakli 2009). Ved utgangen av september 2012 lå den gjennomsnittlige tidsbruken fra utsøking til bosetting på 2,1 måneder, mens det tok gjennomsnittlig 4,3 måneder fra

vedtak ble fattet til utsøking ble avtalt (IMDi 2012b). Med andre ord kan 2/3 av tidsbruken i bosettingsarbeidet kobles til arbeidet *før personen utsøkes*. Tidligere undersøkelser har antydnet at mange aktører er involvert i fasen frem til utsøking, og at selv om rolledelingen i utgangspunktet er klar, virker praktiseringen av den noe tilfeldig (Ibenholt og Bakli 2009). Det er også tendenser til at kommunikasjonen og utvekslingen av informasjon mellom instansene er lite effektiv. På grunn av det store antallet aktører som er inne i bosettingsarbeidet risikerer en at arbeidet og ansvarsfordelingen blir fragmentert, hvor manglende saksflyt trekker ut tiden det tar å bosette en person. Samtidig antydes det at systemet i IMDi gir de ansatte stor fleksibilitet og stort handlingsrom, og at arbeidet som gjøres blir svært personavhengig. Dette gir økt risiko for at tidsbruken forlenges, særlig ved økte ankomster.

Lang ventetid i mottak har konsekvenser både på individ- og systemnivå. Tidligere asylsøkere og flyktninger har ofte allerede lang botid på mottak bak seg når de innvilges opphold. Gjennom tidligere forskning (Berg 1990; Solheim 1990; Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Berg mfl. 2005; Knudsen 2005; Valenta og Berg 2010) har det blitt svært tydelig at lang ventetid kan forsterke psykososiale problemer og redusere motivasjon og muligheter til god og rask integrering i lokalsamfunn. Konsekvenser av lang ventetid vil så manifestere seg i kommunene som møter forsterkede utfordringer tilknyttet integreringsarbeidet. I tillegg vil det store antallet bosettingsklare i mottak utgjøre en klar utgift for UDI, hvor dyre mottaksplasser benyttes til personer som i utgangspunktet kunne var bosatt i en kommune.

2.4.2 Lanserte løsninger

Tidligere evalueringer har produsert en rekke anbefalinger til forbedringer i bosettingsarbeidet. Disse kan knyttes til både organisatoriske, administrative og økonomiske sider ved dagens modell. I det følgende lister vi opp noen av de tidligere anbefalingene (hentet fra Friberg og Lund 2006; Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2011).

- **Generelt**
 - Tydeliggjøring og formalisering av partenes ansvar og oppgaver.
 - Forbedring, profesjonalisering og effektivisering av kommunikasjon mellom involverte parter.
 - Profesjonalisering av saksflytkjeden - mindre personavhengig system.
- **Fase 1 og 2 – fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting**
 - Overføring av ansvar for forkynnelse av vedtak fra politiet til UDI.
 - Avvikling av bosettingssamtale.

- Forbedring av ordninger for kartlegging av og informasjon om bosettingsklare i asylmottak.
 - Tydeliggjøring av hvorvidt vedtak gir rett til bosetting.
 - Innføring av nytt bosettingssystem som kan benyttes av UDI, asylmottak, IMDi og kommuner.
- **Fase 3 – fra forespørsel om bosetting til utsøking**
 - Innføring av samarbeidsavtaler mellom IMDi og kommunene som omfatter flerårige vedtak basert på periodevis bosetting og en større kobling mellom vedtak for bosetting og vedtak om boligfremskaffelse.
 - Større forpliktelse ved vedtak om bosetting – innskrenking av den kommunale frivilligheten med hensyn til *hvem* som skal bosettes.
 - Egne rutiner for bosetting av personer med særskilte behov.
- **Fase 4 – fra utsøking til faktisk bosetting**
 - Vertikal og horisontal forankring av bosettingsarbeidet i kommunene med tydelig ansvarsfordeling.
 - Utarbeide løsninger for kommuner som har mange familieinnvandringer.
 - Større differensiering av integreringstilskuddet tilpasset faktisk utgifter for ulike grupper.
 - Refusjonsordninger tilknyttet utgifter ved bosetting av personer med særskilte behov.
 - Økning i Husbankens tilskudd til utleieboliger, både i størrelse på den totale rammen og i dekning av utgifter (til 40 prosent for alle utleieboliger).
 - Kompensasjonsordning for kommuner dersom IMDi ikke utnytter vedtaks-plassene.
 - Premiering av rask bosetting.

Det har med andre ord vært fremmet en rekke ulike anbefalinger med sikte på å forbedre ulike faser og prosesser i bosettingsarbeidet, både på statlig og kommunalt nivå. Et viktig spørsmål er i hvilken grad anbefalinger fra forskning benyttes i utviklingsarbeidet både kommunalt og statlig. Som vi har sett er det ofte de samme utfordringene – og ofte også de samme anbefalingene – det pekes på år etter år.

2.5 Forslag til ny bosettingsmodell

Med bakgrunn i bosettingsmodellens manglende suksess når det gjelder å sikre rask bosetting sendte BLD i januar 2011 ut et høringsbrev med forslag til ny bosettingsordning med mål om raskere bosetting (BLD 2011a). Et hovedmoment i forslaget var at kommunene skal ta et større ansvar for delingen av flyktninger seg i mellom. Kommunene skal gis inntil tre måneder til å forberede seg på å motta den bosettingsklare etter at utsøking har funnet sted. Dersom kommunene ikke blir enige

om fordeling, eller ikke bosetter flyktningene innen de satte tidsmålene, skal fylkesmannen ifølge forslaget gis rett til å tilvise flyktninger til kommunene. Den foreslåtte bosettingsmodellen innebærer dermed en klar reduksjon i kommuners frivillighet og selvråderett i bosettingsarbeidet og en ny rolle for landets fylkesmenn.

Forslaget tilknyttet tilvisningsrett har blitt møtt med skepsis både blant kommuner, fylkesmenn og hos statlige aktører som KS og IMDi, som i sine hørings svar påpeker at introduksjon av tvang i bosettingen vil kunne øke konfliktnivået lokalt og samtidig svekke kvaliteten på integreringsarbeidet (BLD 2011b; Thorshaug mfl. 2011). Dette standpunktet illustreres av følgende avsnitt i IMDis hørings svar:

Gjennomføring av forslaget i høringsutkastet medfører at balansen mellom ansvar og ressurstilgang endres vesentlig. Den foreslåtte modellen vil mest sannsynlig ha som konsekvens at kommunene i et ukjent antall tilfeller påtvinges et ansvar. Denne endringen fra aksept av et ansvar til påtvingelse av et ansvar kan få negative konsekvenser for IMDis handlingsrom som partner i bosettingsarbeidet. I stedet for utvikling av et selvstendig og bærekraftig engasjement for bosetting av flyktninger i flere kommunale sektorer, kan resultatet bli kommunal ansvarsfraskrivelse. IMDi som statens representant, kan oppleve at åpningen inn til kommunene lukkes, og at ansvaret forsøkes presset tilbake på staten (IMDi 2011: 16).

Både IMDi, KS, Husbanken, flere fylkesmenn og kommunene foreslår at det satses på en videreutvikling og optimalisering av dagens frivillige bosettingsmodell og tilhørende tiltak, hvor samarbeidet baseres på *likeverdighet og tillit*. Spørsmålet er imidlertid hvordan en kan sikre en mer effektiv tidsbruk og en bedre utnyttelse av bosettingsplasser, og samtidig bevare frivillighetsaspektet i bosettingsarbeidet. Både IMDi, flere fylkesmenn, KS og Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid er enige i at kommuner ikke skal knytte betingelser i sine vedtak til hvilke personer de skal bosette og at det ikke skal være forhandlinger om enkeltpersoner. Imidlertid må det være en fortsatt frivillighet tilknyttet vedtaksstørrelser. Øvrige forslag til forbedring av modellen inkluderer blant annet selvbosetting med rett til introduksjonsprogram, langsiktige forpliktende avtaler mellom stat og kommune, bosetting på tvers av regioner, bedre rammebetingelser for boligfinansiering og full dekning av kommunenes utgifter via integreringstilskuddet eller refusjonsordninger.

I 2000, før dagens bosettingsmodell ble innført, leverte Statskonsult en evaluering av asylsaksbehandlingen og bosettingsarbeidet (Statskonsult 2000). Her ble det konkludert med at praksisen basert på forhandling og stor selvråderett blant kommunene ikke var egnet til å håndtere det kontinuerlige – og stadig økende – bosettingsbehovet. Det ble anbefalt at bosettingen skulle legges opp etter den danske modellen, hvor stat og UDI skulle gis større tilvisningsrett dersom kommune og stat ikke ble enige om bosettingsfordelingen. Den gang gikk ikke norske myndigheter inn for en slik modell. Med forslaget fra 2011 ser en igjen flere av tankene fra Statskonsults evaluering.

I Stortingsmelding nr. 6 (2012-2013) foreslår regjeringen å inngå en ny bosettingsavtale med kommunesektoren ved KS, hvor det i den treårige avtalen skal formuleres klare mål for antall bosettingsplasser som må stilles til rådighet i kommunene¹¹. Generelt ønsker regjeringen å sikre raskere bosetting gjennom et mer forpliktende samarbeid med kommunesektoren. I meldingen anbefales det at bosettingsklare i større grad aktiviseres og oppfordres til å finne bolig selv, uten at rett til introduksjonsprogram faller bort. For øvrig er ikke forslaget tilknyttet tilvisningsrett omtalt i meldingen. Dette antyder at en på statlig nivå ønsker å videreføre grunntanken om frivillighet i bosettingsmodellen, imidlertid med en sterkere forpliktelse i samarbeidet.

¹¹ Per november 2012 forhandlet BLD og KS om ny samarbeidsavtale. Avtalen er forventet å være klar i begynnelsen av 2013.

3 Tidsbruk i bosettingsarbeidets ulike faser

I dette kapitlet presenterer vi funn fra dokumentanalysen, registrerdata, breddeundersøkelsene og intervjuene samlet. Vi går systematisk gjennom prosessene i de fire definerte fasene. Etter hver fase presenterer vi en stikkordsmessig oppsummering av de viktigste funnene. Kapitlet formidler i hovedsak informantenes erfaringer og meninger, og det er derfor deres stemme som står sterkest. Forskergruppens anbefalinger sammenfattes i kapittel 4.

Det spesifiseres i teksten hvorvidt funnene er basert på den kvantitative (blant annet gjennom henvisning til prosentfordelinger) eller den kvalitative datainnsamlingen (med henvisning til intervjuer). I tillegg angir vi for hver tabell/figur hvorvidt det er snakk om svar fra bosettingskommuner eller asylmottak. De univariate fordelingene fra breddeundersøkelsene kan studeres i vedlegg 1 (asylmottak) og vedlegg 2 (bosettingskommuner).

3.1 Fase 1 – Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak

Saksgangen etter at positivt vedtak¹² er fattet er som følger: UDI sender positivt vedtak og saksdokumenter elektronisk til politidistriktet der søkeren har oppholdssted/adresse (asylmottak eller privat), eventuelt med kopi til advokat dersom den bosettingsklare har fått tildelt dette før vedtak. Politidistriktet har ansvar for å innkalle personen og underrette om vedtaket, klageadgang og klagefrist¹³.

Proessen tilknyttet forkynnelse av vedtak har ikke stor innvirkning på tidsbruken i bosettingsarbeidet, da verken IMDi eller mottak er avhengige av at vedtaket er forkynt for å kunne starte sitt bosettingsforberedende arbeid. Fra IMDi side er det likevel ønskelig at dette skjer så raskt som mulig: Innen tre dager nevnes som frist av ett regionkontor, mens andre regionkontorer mener dette bør kunne skje innen én uke.

3.1.1 Tidsbruk ved forkynnelse av vedtak

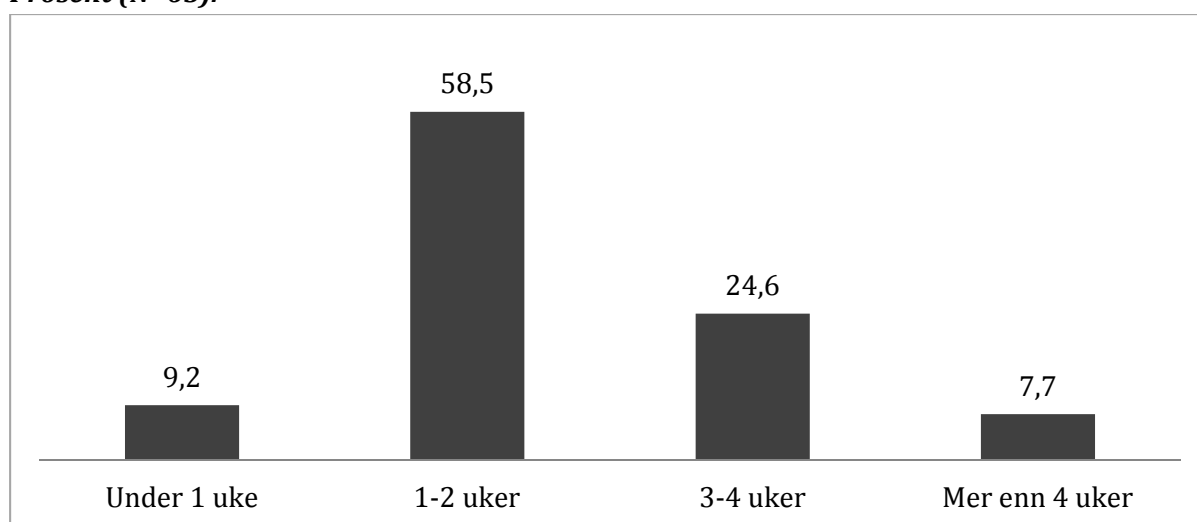
Da det ikke finnes nasjonal statistikk på tidsbruk tilknyttet forkynnelse er det vanskelig å gi et estimat på hvor lang tid det vanligvis tar fra et vedtak fattes til det forkynnes. Vi kan likevel danne oss et bilde ut fra tilbakemeldinger fra informanter i UDI og IMDi samt ansatte i asylmottakene og politidistriktene.

¹² Ved positivt vedtak fra UNE forkynnes vedtaket gjennom advokat.

¹³ Jamfør RS 2010-158 *Saksgang i asylsaker*. For øvrig: Dersom personen har fått tildelt advokat før vedtak skal denne underrette om vedtaket, samt klageadgang og klagefrist.

I breddeundersøkelsen estimerer et flertall av asylmottakene, 58,5 prosent, at det vanligvis tar én til to uker fra vedtak fattes til vedtak forkynnes, mens 24,6 prosent mener det vanligvis tar tre til fire uker. Det understrekes samtidig at tidsbruken ved forkynnelse varierer kraftig og blant annet henger sammen med reiseavstand til politikontoret og hvilket samarbeid det er mellom politiet og mottaket.

Figur 2. Vanlig tidsbruk fra vedtak fattes til vedtak forkynnes. Ordinære asylmottak. Prosent (N=65).



Mens enkelte politidistrikter har gode rutiner og kaller inn raskt etter melding fra UDI/UNE, ser det ut til at andre distrikter bruker lang tid på å gjennomføre forkynnelsen. En av de ansatte i politiet fortalte at hvor raskt de får forkynt vedtaket avhenger av hvor mye annet de har å gjøre og en annen informant uttalte: «*Vi prøver at det ikke går mye over 14 dager*». Lang tidsbruk kan skyldes dårlige eller manglende rutiner for gjennomføring av forkynnelser, lav prioritering hos politiet, knappe ressurser eller vanskeligheter med å få tak i den bosettingsklare. Enkelte mottak mener at politiet «sparer opp vedtak» slik at de kan sette av én dag til dette arbeidet.

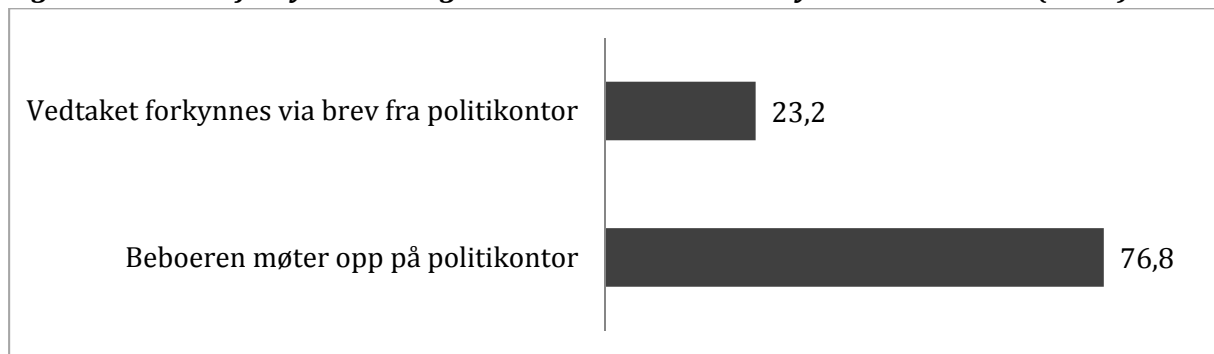
Dersom asylsøkere får positivt vedtak i transittmottak er tidsbruken ved forkynnelse ofte betydelig lenger. Ifølge informanter i politiet er det vanlig at personer som får vedtak i transittmottak må vente én til én og en halv måned på forkynnelse. Dette skyldes at vedtak sendes til politidistriktet hvor transittmottaket ligger, og at overføringen mellom politidistriktene kan ta lang tid. Det blir her tydelig at mens UDI har klart å redusere tidsbruken ved søknadsbehandling og vedtak ofte fattes relativt raskt, er ikke systemet etter vedtak i stand til å følge opp med like raske prosesser. Dette er også en utfordring ved IMDis bosettingsarbeid, noe vi kommer tilbake til senere.

3.1.2 Hvordan forkynnes vedtak?

Generelt ser det ut til at det også er store variasjoner mellom politidistriktene når det gjelder *hvordan* vedtak forkynnes. Dette handler både om store variasjoner i bruk av tolk, hvorvidt vedtaket forkynnes via oppmøte eller brev, og kvaliteten på underrettingen om vedtaket.

76,8 prosent av mottakene oppgir at vedtaket vanligvis forkynnes ved at beboeren møter opp på politikontoret. 23,2 prosent svarer at vedtaket vanligvis forkynnes via brev fra politikontoret. I tillegg fortelles det om episoder hvor beboere ringer til politiet og får informasjon om sitt vedtak. Ved ett av politikontorene forteller informanten at de sender brev ved enkle fornyelser av vedtak, men at de alltid innkaller personer ved førstegangsvedtak¹⁴.

Figur 3. Hvordan forkynnes vanligvis vedtaket? Ordinære asylmottak. Prosent (N=69).



Flere mottaksansatte mener at vedtak i brev form fra politikontoret ikke kan oppfattes som formell forkynnelse, da en ikke kan være sikker på at mottakeren har forstått innholdet. En mottaksansatt vi snakket med var opptatt av at det i praksis ikke skjer en reell forkynnelse av vedtak:

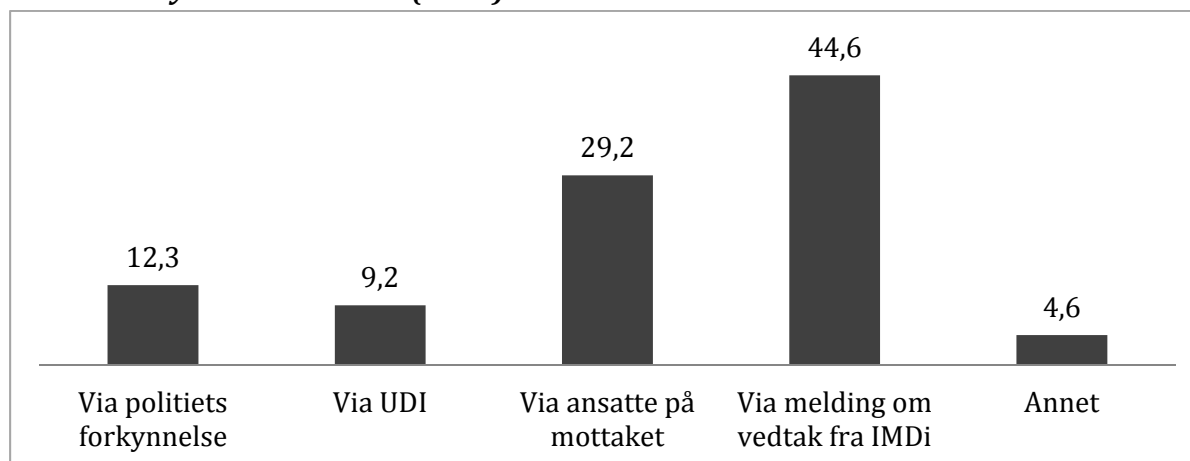
Politiet skal forkynne vedtak, men det er veldig sjelden at de gjør det. De sender brev, men det er ingen som gjennomgår det med beboerne. I praksis er det ingen som forkynner det, da mener jeg forkynner det ordentlig. Et brev er ikke noen forkynnelse, man må sikre at de har forstått (...) Et vedtak er på mange sider, med et veldig juridisk språk.

Ettersom det i flere tilfeller tar lang tid før et vedtak formelt forkynnes, vil både mottak og beboer ofte få kjennskap til vedtaket gjennom andre kanaler (se figur 4). 44,6 prosent av mottakene i utvalget oppgir at beboere vanligvis får informasjon om et positivt

¹⁴ De bestiller oppholdskort samtidig som vedtak forkynnes, og det søkes om pass. Det å få pass tar rundt ti dager, og personen kan da søke om personnummer. Ifølge en informant i politiet har ordningen med oppholdskort redusert ventetiden knyttet til å få personnummer, noe som er positivt da flere kommuner har ytret at de ikke ønsker å bosette før personnummer er på plass.

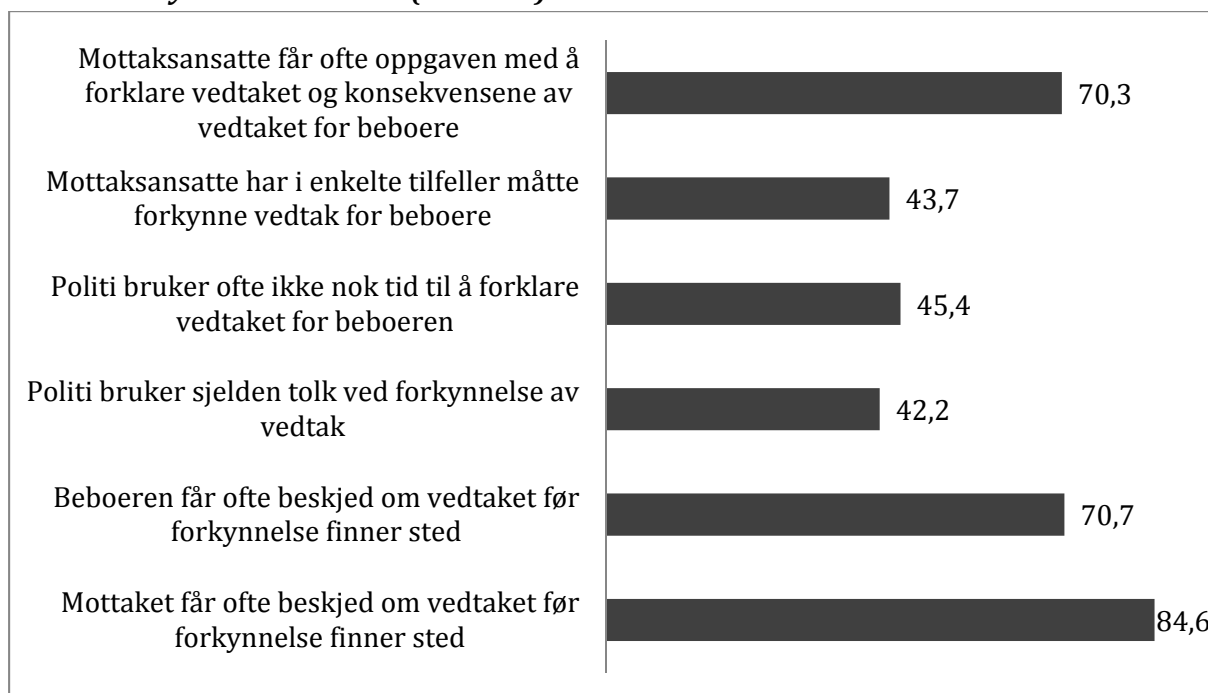
vedtak gjennom brev fra IMDi. Dette bekreftes også av flere informanter i IMDi og ansatte på mottak. 29,2 prosent av mottakene oppgir videre at beboere vanligvis får beskjed gjennom ansatte på mottaket. Kun 12,3 prosent svarer at beboeren først får kjennskap via politiets forkynnelse, mens 9,2 prosent oppgir UDI som kilde.

Figur 4. Beboeren får vanligvis først kjennskap til vedtak om opphold på følgende måte. Ordinære asylmottak. Prosent (N=65).



Generelt antyder tilbakemeldinger fra både asylmottak og politiet at prosessen tilknyttet forkynnelse har et stort forbedringspotensial. Dette handler særlig om ivaretagelse av rettssikkerhet og forklaring av hva vedtaket innebærer. Som vi har vært inne på får både mottak og beboere ofte informasjon om vedtaket før det er formelt forkynnet. Av figur 5 (under) ser vi at 84,6 prosent av mottakene i breddeundersøkelsen oppgir at *mottaket* ofte får beskjed om vedtaket før forkynnelse finner sted, og 70,7 prosent mener tilsvarende at *beboere* ofte får beskjed om vedtaket før det formelt forkynnes. Av figur 5 ser vi også at 45,4 prosent av mottakene mener politiet ofte ikke bruker god nok tid til å forklare vedtaket, mens 42,2 prosent mener politiet sjelden bruker tolk ved forkynnelse av vedtak.

Figur 5. Påstander om forkynnesarbeidet som i stor til svært stor grad stemmer. Ordinære asylmottak. Prosent (N=64-65).



Tolkebruk ved forkynnelse er et tema som tas opp ofte blant informanter i mottak og UDI. Mottakene forteller at enkelte politidistrikter benytter tolk, mens andre kun forkynner på norsk og eventuelt engelsk eller ber den bosettingsklare selv ta med noen som kan tolke. Gjennom de kvalitative intervjuene kommer det tydelig frem at det er vanlig at det ikke benyttes tolk ved forkynnelse. Ifølge informanter i UDI, mottak og politiet tar beboere ofte meg seg venner, lærere, mottaksansatte eller andre til politiet for å få hjelp til å forstå vedtaket. Dette så vi også eksempler på i intervjuene, hvor en ansatt i politiet sa:

Vi bruker cirka ti minutter på å gå gjennom vedtaket, så vi går ikke nøye gjennom hele. Vi har forstått at mottaket går ganske konkret gjennom vedtaket, blant annet knyttet til rettigheter til introduksjonsprogram og så videre (...) Nei, vi bruker ikke tolk. De møter så mange samtidig så det er alltid noen som kan oversette. De fleste har med seg noen.

Sitatet illustrerer to viktige poeng som ser ut til å være gjennomgående: i) manglende bruk av tolk og ii) en antakelse om at mottaksansatte tar ansvar for nærmere forklaring av vedtaket. Manglende bruk av tolk kobles i ett av politidistriktene til manglende økonomiske ressurser. Manglende forklaring av vedtak kan i stor grad knyttes til utydelig ansvarsfordeling. Det understrekes av flere informanter i UDI og i mottak at forklaring av vedtak ikke skal være mottaksansattes ansvar, mens det fra politiets side antas at forklaring av vedtak gjøres av mottaksansatte. Dette kommer vi tilbake til.

Flere av variasjonene i hvordan vedtak forkynnes kan føres tilbake til det aktuelle rundskrivet for arbeidet¹⁵. Rundskrivet politiet skal forholde seg til spesifiserer ikke hvordan forkynnelse skal gjennomføres (hvorvidt det skal skje på politikontor, per telefon eller på asylmottaket). Det er heller ikke lagt klare føringer tilknyttet bruk av tolk. Dette fører til ulike fortolkninger av ansvar og til ulik utførelse av arbeidet blant politidistriktene.

3.1.3 Uklar ansvarsfordeling ved forklaring av vedtak

I datamaterialet ser vi en tydelig diskrepans mellom mottakenes og politiets opplevelse av hvem som har ansvar for å gjennomgå vedtaket i sin helhet, noe som tyder på at ansvarsfordelingen på dette området er for uklar. Enkelte mottak opplever at politiet ikke oppfatter det som sin oppgave å forklare innholdet i vedtaket da de ser dette som UDIs ansvar. I noen tilfeller har mottakene signalisert at de tar ansvar for forklaringen av vedtak og at de synes dette er greit, mens andre mottak er tydelige på at dette er politiets ansvar og at de ikke ønsker å være involvert i arbeidet.

Den varierende kvaliteten på innholdet i forkynnelsen og manglende bruk av kvalifisert tolk fører til at mottaksansatte ofte må gjennomgå informasjonen med beboeren på nytt i etterkant, noe som utgjør et betydelig ekstraarbeid for mottaksansatte. I enkelte tilfeller er mottaksansatte blitt nødt til å ta over forkynningsansvaret. 43,7 prosent av mottakene i utvalget mener det i stor til svært stor grad stemmer at mottaksansatte i enkelte tilfeller må forkynne vedtak, mens 70,3 prosent svarer at mottaksansatte ofte får oppgaven med å forklare vedtak og tilhørende konsekvenser for beboere. Førstnevnte oppfattes som problematisk, særlig fordi det utydeliggjør og skaper forvirring rundt grenseoppgangene mellom mottaksansatte og myndighetsleddet. Mottaksansatte skal ikke ha innsyn i den enkeltes asylsak, noe de imidlertid ofte får dersom beboere ønsker at vedtak forklares. Flere mottaksansatte mener at forkynnelse av vedtak ikke er forenelig med rollen som mottaksansatt. Det ses som viktig at mottaksansatte er uavhengige i saksbehandlingsprosessen for å kunne gjøre en god jobb som tilbyder av botilbud og ved oppfølging av beboere. I tillegg blir det fremhevet at det å forstå og forkynne et vedtak krever spesiell kompetanse. Det er et komplisert juridisk språk, og det kan være nyanser som er vanskelig å forstå dersom den faglige kompetansen ikke er på plass. Det å skulle forklare vedtak tar også mye tid og ressurser som mottaksansatte kunne brukt på andre arbeidsoppgaver, for eksempel bosettingsforberedende arbeid.

Rundt halvparten av mottakene, 54,5 prosent, oppgir å ha faste samarbeidsrutiner (skriftlige/muntlige) med deres politidistrikt. Ifølge en av våre informanter i politiet er møter med mottak svært nyttige for å sikre gode rutiner i samarbeidet. Muligens ville en større andel formaliserte samarbeidsrutiner for forkynnelse kunne kvalitetssikret

¹⁵ RS 2010-158 *Saksgang i asylsaker*.

arbeidet bedre. Det å forkynne vedtak krever som nevnt spesifikk kompetanse, både fordi vedtaket ofte er skrevet i et svært juridisk språk og fordi det kreves en kommunikasjonskompetanse som sikrer at informasjonen blir forstått av mottakeren. I datamaterialet ser vi eksempler på personer innen politiet med ansvar for forkynnelse som ikke har fått spesiell opplæring/kursing på dette området. Samlet illustrerer de store variasjonene i tidsbruk og kvalitet samt kompetanse innad i politiet at asylsøkeres rettsikkerhet ikke ivaretas på en tilstrekkelig måte i alle regioner.

3.1.4 Førstelinjeprojektet – overføring av ansvar fra politi til UDI

I desember 2010 besluttet regjeringen at det skal etableres en ny førstelinje for utlendingssaker, hvor UDI skal overta politiets forvaltningsoppgaver innen oppholdstillatelse, statsborgerskap og EØS-registreringsordningen. Politiet skal beholde oppgaver tilknyttet ut-/bortvisning, utlendingskontroll og oppgaver som krever tvangsmyndighet (Justis- og beredskapsdepartementet 2012). Det antas at overføringen på generelt nivå vil øke effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen, forbedre forutsetningene for kortere saksbehandlingstid, og tydeliggjøre overfor brukere at kun én myndighet har ansvar for hele kjeden.

Som en del av det lanserte *Førstelinjeprojektet* skal ansvaret for forkynnelse av vedtak overføres fra politiet til UDI. Våre informanter i UDI tror reformen vil kunne føre til en tydeligere og kvalitativt bedre forkynnelse av vedtak overfor asylsøkere. Informantene er samtidig usikre på hvorvidt en overføring av ansvaret vil kunne redusere tidsbruken i prosessen. Ifølge Ibenholt og Bakli (2009) bør forkynnelse kunne skje i løpet av fem til sju dager fra vedtaksdato. I deres undersøkelse antar de at dette vanligvis tar to til tre uker, noe som stemmer relativt godt overens med estimatene fra mottakene i vår undersøkelse. Dersom en gjennom en ny førstelinjetjeneste kan gjennomføre forkynnelser innen én uke etter at vedtak fattes vil vi dermed kunne se en raskere gjennomføring av den første fasen, selv om forkynnelse som nevnt ikke har direkte innvirkning på tidsbruken.

Asylmottakene ser generelt ut til å være positive til at ansvaret overføres til UDI. I breddeundersøkelsen svarer 44,4 prosent av mottakene at de er positive/svært positive til at UDI får ansvaret for forkynnelse av vedtak, mens 19 prosent er negative/svært negative. Samtidig påpeker flere at kvaliteten på arbeidet avhenger av at UDI benytter tolk, at vedtak utformes slik at de er forståelige for beboeren og at UDI tar ansvar for å forklare vedtaket. En mottaksansatt uttrykker i breddeundersøkelsen skepsis til hvilke konsekvenser overføringen vil ha for asylmottak:

Dette [en overføring av ansvar til UDI] vil sannsynligvis medføre at all oversetting og forklaring vil bli overtatt av mottaksansatte siden UDI-dokumenter alltid er skrevet på norsk – i tillegg i en tung departemental språkdrakt.

Flere av asylmottakene er engstelige for at en ny ordning vil føre til at beboere får lang reisevei til et av UDIs lokale kontorer, noe som vil kunne forlenge tiden det tar å få forkynt vedtak. Også i UDI ser flere informanter at en overføring av ansvar ikke nødvendigvis vil kunne utgjøre en stor forbedring av tidsbruken i bosettingsarbeidet. Den sentrale gevinsten er i stedet en kvalitativt bedre forkynnelse med en sikring av de bosettingsklares juridiske rettigheter.

Mottakene fikk i breddeundersøkelsen også presentert et tenkt scenario hvor UDI overtar ansvaret for forkynnelse, og hvor dette ansvaret delegeres til mottakene. Som vi har vært inne på er mange mottaksansatte skeptiske til en slik overføring av ansvar. 58,7 prosent av mottakene i utvalget er negative/svært negative til at ansvar for forkynnelse formelt skal ligge hos mottakene. 20,6 prosent svarer at de er positive/svært positive til et slikt ansvar. Samtidig påpeker mange at en slik overføring ville krevd en betraktelig kompetanseheving blant mottaksansatte tilknyttet et komplekst juridisk felt, i tillegg til at det ville vært behov for å tilføre mer ressurser til mottakene. Det generelle bildet er at mottaksansatte ikke ønsker et ansvar for forkynnelse.

En ekstern kvalitetssikring av *Førstelinjeprojektet* har avdekket at gjennomføringen av reformen vil bli markant dyrere enn antatt. Frem til ny vurdering av de økonomiske beregningene foreligger er prosjektet foreløpig utsatt, og det er uklart når og innenfor hvilke rammer prosjektet eventuelt blir innført. Fra flere hold har vi fått antydninger om at prosjektet ikke blir gjennomført. Dersom ansvar for forkynnelse ikke blir overført fra politiet til UDI, er det desto viktigere at det kommer på plass klarere rutiner, samarbeidsavtaler og krav for politiets arbeid. Dette gjelder både tolkebruk, tidsbruk og krav til hva forkynnelse av et vedtak skal innebære.

3.1.5 Oppsummerende punkter

- Tidsbruk ved forkynnelse av vedtak varierer og er blant annet avhengig av rutiner ved politikontoret og prioritering av arbeidet, reisevei for beboere og samarbeid mellom mottak og politi.
- Det er store variasjoner i hvordan vedtak forkynnes, både når det gjelder bruk av tolk, hvorvidt vedtaket forkynnes via oppmøte eller brev, og kvaliteten på forklaringen av vedtaket.
- Både mottak og beboere får vanligvis beskjed om vedtaket før det er formelt forkynnet, ofte via brev og melding fra IMDi.
- Mottaksansatte må ofte gjennomgå informasjon om vedtaket med beboere i etterkant av forkynnelsen, noe som utgjør et betydelig ekstraarbeid. Det er behov for tydeligere samarbeidsrutiner mellom politi og asylmottak for å klargjøre ansvarsoppgaver ved forkynnelse og sikre at arbeidet kvalitativt sett er god nok.
- Prosessen tilknyttet forkynnelse av vedtak har ikke stor innvirkning på tidsbruken i bosettingsarbeidet, da verken IMDi eller asylmottak er avhengige av at vedtaket er

forkynt for å kunne starte bosettingsprosessen. Å sikre at vedtaket er forstått, gjennom bruk av tolk, tilstrekkelig forklaring av vedtaket og kompetanse hos politiet, er imidlertid viktig for å sikre rettsikkerheten.

- Det foreslåtte *Førstelinjeprojektet*, hvor blant annet ansvaret for forkynnelse overføres fra politiet til UDI, vil føre til kvalitativt bedre forkynnelse med en sikring av juridiske rettigheter. Samtidig kan prosjektet føre til at beboere får lang reisevei til et av UDIs lokale kontorer, noe som vil kunne forlenge tiden det tar å få forkynt vedtak.

3.2 Fase 2 - Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting

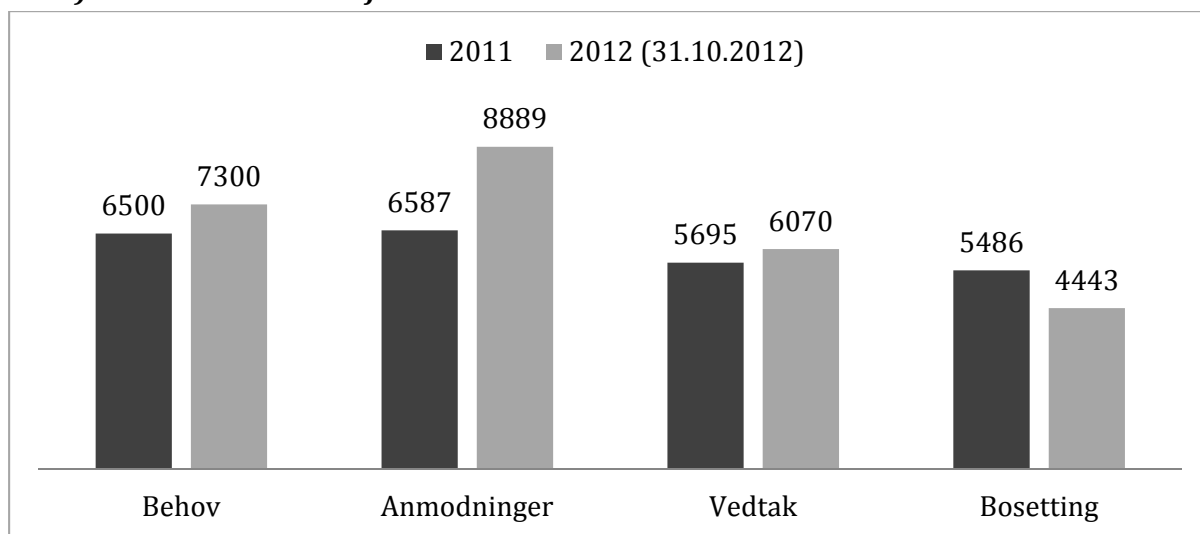
3.2.1 Anmodninger og vedtak

Hvert år anmoder IMDi norske kommuner om bosetting av et visst antall flyktninger. Anmodningen er basert på et beregnet behov for kommuneplasser til flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge. Fordeling av bosettingsbehovet på kommuner gjøres som tidligere nevnt av KS og IMDi i samarbeid. Vedtak om hvor mange som skal bosettes i kommunen fattes av kommunestyret (eller bystyret) i hver enkelt kommune. Ofte kommer flyktningkontoret (eller tilsvarende enhet) med innspill til antall bosettinger, og forslaget er da ofte begrunnet i ressurser og kapasitet.

I figur 6 illustreres forholdet mellom bosettingsbehov, anmodninger, vedtak og faktisk bosetting for 2011 og per 31. oktober i 2012. På starten av 2000-tallet var arbeidet preget av relativt store differanser mellom anmodninger og vedtak (Friberg og Lund 2006). Dette bedret seg utover tiåret. Om en ser på statistikken var det relativt liten forskjell mellom anmodninger, vedtak og faktisk bosetting i 2011. For 2012 ser vi imidlertid en klart større differanse mellom anmodninger og vedtak. Det manglende samsvaret kan kobles til ekstraanmodningen på 2 000 plasser som kommunene i liten grad har respondert positivt på. Dette kommer vi tilbake til. Generelt ser vi at det fattes færre vedtak om bosetting enn det anmodes om, noe som resulterer i mangel på vedtaksplasser¹⁶.

¹⁶ Ifølge en av våre informanter registreres ikke alle vedtak, ettersom IMDi krever skriftlig tilbakemelding. Muntlig tilbakemelding om vedtak registreres ikke alltid, ifølge informanten.

Figur 6. Bosettingsbehov, anmodninger, vedtak¹⁷ og bosetting i 2011 og 2012 (per 31.10.2012). Statistikk innhentet fra IMDi¹⁸.



3.2.1.1 Anmodninger og vedtak i 2011

77 prosent av kommunene i vårt utvalg har bosatt flyktninger i mer enn 10 år (ikke nødvendigvis sammenhengende), og har dermed lang bosettingserfaring. Av tabell 3 ser vi at 92,7 prosent av kommunene i vårt utvalg fattet vedtak om bosetting av flyktninger i 2011, mens 7,3 prosent ikke fattet vedtak. Dette stemmer godt overens med IMDi sine oversikter for 2011, hvor totalt 255 av 285 anmodende kommuner fattet vedtak (IMDi 2012a).

¹⁷ Dette omfatter *registrerte* vedtak hos IMDi. Fra informanter uttrykkes det som nevnt usikkerhet til hvorvidt statistikken omfatter *alle* vedtak, og det hevdes at kun skriftlige beskjeder om vedtak registreres av IMDi. Dersom kommuner kun gir muntlig beskjed om vedtak, kan det hende at disse ikke registreres i statistikken. Dette illustrerer viktigheten av skriftlig kommunikasjon.

¹⁸ Dette er et totalantall som også inkluderer enslige mindreårige, overføringsflyktninger og familieinnvandrede. I en studie fra 2006 kritiseres det at statistikken tilknyttet bosetting også inkluderer familieinnvandrede, ettersom dette fører til at det tilsynelatende er små differanser mellom anmodninger, vedtak og bosettinger (Friberg og Lund 2006).

Tabell 3. Vedtak for bosettingsåret 2011. Bosettingskommuner. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
<i>Fattet kommunen vedtak?</i>		
Ja	92,7	139
Nei	7,3	11
Totalt	100,0	150
<i>Var vedtaket lavere, likt eller høyere enn anmodningen?</i>		
Lavere	31,9	44
Likt	63,0	87
Høyere	5,1	7
Totalt	100,0	138
<i>Hadde kommunen ettårig eller flerårig vedtak?</i>		
Ettårig vedtak	36,0	49
Flerårig vedtak	64,0	87
Totalt	100,0	136
<i>Hvor mange hadde kommunen vedtak om å bosette (ekskludert enslige mindreårige)?</i>		
1-10 personer	38,0	52
11-20 personer	28,5	39
21-30 personer	16,1	22
31-50 personer	10,2	14
Mer enn 50 personer	7,3	10
Totalt	100,1	137
<i>Inkluderte vedtaket familieinnvandringer?</i>		
Ja	23,9	32
Nei	76,1	102
Totalt	100,0	134

Region Sør hadde flest kommuner som sa nei til anmodning, mens regionene Nord, Midt-Norge, Vest og Indre Øst hadde høye «ja»-andeler (se tabell 4 under). På nasjonalt nivå svarte en høy andel kommuner ja til IMDis anmodning, noe som illustrerer at landets kommuner er positive til å ta sin del av ansvaret for bosetting. For øvrig illustrerer statistikken i tabell 4 tydelig at en større andel av kommunene i regionene Øst, Indre Øst og Sør blir anmodet om bosetting enn i regionene Nord, Midt-Norge og Vest.

Tabell 4. Antall kommuner totalt, antall kommuner som er anmodet og med vedtak, region og totalt i 2011. Antall og prosent. Statistikk innhentet fra IMDi.

	Antall kommuner totalt	Antall kommuner anmodet	Antall kommuner med vedtak	Prosent «ja»
Nord	88	44	41	93,2
Midt-Norge	84	39	39	100,0
Vest	85	51	49	96,1
Sør	48	37	21	56,8
Øst	55	52	43	82,7
Indre Øst	69	64	62	96,9
Totalt	429	287	255	88,9

38 prosent av kommunene som fattet vedtak skulle bosette 1-10 personer i løpet av 2011 (ekskludert enslige mindreårige), mens 28,5 prosent hadde vedtak om 11-20 personer. Videre hadde 16,1 prosent et vedtak på 21-30 personer, 10,2 prosent på 31-50 personer og 7,3 prosent på mer enn 50 personer. Vedtaksstørrelsen henger – ikke overraskende – nært sammen med kommunestørrelsen.

Blant kommunene som fattet vedtak for 2011 fattet 63 prosent et vedtak tilsvarende anmodningen fra IMDi (se tabell 3). I 31,9 prosent av kommunene var vedtaket lavere enn anmodningen, mens 5,1 prosent av kommunene fattet et høyere vedtak. I tilfeller hvor kommuner sier nei til anmodninger/ekstraanmodninger eller setter et lavere vedtakstall enn det IMDi ønsker, kobles dette særlig til boligmangel, men også til kapasitet i det kommunale apparatet tilknyttet blant annet helse, manglende suksess i introduksjonsprogrammet, mange krevende bosettinger foregående år, ønske om å fokusere på vellykket integrering av de som allerede er bosatt, press grunnet et høyt antall familieinnvandringer, økonomiske rammer og sekundærbosetting.

I de kvalitative intervjuene kommer det frem at økonomi sjelden er et tema når det er snakk om bosetting av enkeltpersoner, men at dette kan være et tema på overordnet nivå – når det skal fattes vedtak om antall bosettinger. Det varierer hvorvidt kommunene anser de økonomiske tilskuddene ved bosetting som tilstrekkelige, men det tydeliggjøres av de fleste at det er viktig at det er samsvar mellom tilskudd og utgifter. Det ser ikke ut til at økonomiske vurderinger er en motivasjon for bosetting, men det kan imidlertid se ut til at manglende økonomisk dekning kan gjøre at kommuner som i utgangspunktet ønsker å bosette kan bli skeptiske. En av kommuneinformantene uttalte:

Generelt er det sjelden at økonomi er et tema når det snakkes om bosetting, også blant politikerne. Politikerne er opptatt av at alle har et ansvar for å bosette flyktninger, og økonomi diskuteres ikke, men det må være samsvar mellom utgifter og inntekter. Hvis det blir en stor utgiftspost er det nok mange som ikke synes det er attraktivt.

En analyse utført av Agenda Kaupang på vegne av BLD viser at kommunene hadde 300 millioner mer i utgifter enn i inntekter til bosetting av flyktninger i 2009 (Agenda Kaupang 2011). Mens tilskuddet per person i 2009 var på kr 551 000, ble de reelle utgiftene beregnet til 585 000 per person. Dersom bosetting av flyktninger skal kunne forankres som en permanent kommunal oppgave er det viktig at de økonomiske tilskuddene til arbeidet dekker de faktiske utgiftene.

3.2.1.2 Familieinnvandring

Familieinnvandring dekkes av integreringstilskuddet dersom den bosatte er overføringsflyktning, eller har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag¹⁹. Også personer som kommer på familieinnvandring har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Mange har også rett til introduksjonsordning. I 2011 ble 73 prosent av søknadene om familieinnvandring innvilget, og i alt fikk nesten 12 900 personer innvilget tillatelse til familieinnvandring²⁰.

I vår studie har vi fokusert på familieinnvandring til bosatte flyktninger; dette utgjorde i 2011 1 982 personer²¹. Somalia og Eritrea er store grupper innenfor familieinnvandrede. Det store antallet familieinnvandring skaper et stort press på kommunene, hvor en i flere tilfeller i realiteten bosetter mange flere enn det vedtaksantallet tilsier. Per i dag er saksbehandlingstiden på familieinnvandring rundt seks måneder²², noe som betyr at kommunene må påregne familieinnvandring samme år som bosettingen eller året etter.

IMDi ønsker ikke at kommuner inkluderer eventuelle familieinnvandring i sine bosettingsvedtak. IMDi ser at en inkludering av familieinnvandring i vedtakene fører til at det blir stor mangel på vedtaks plasser, i tillegg til at planleggings- og bosettingsarbeidet generelt blir vanskeligere da en ikke har oversikt over det reelle antallet vedtaks plasser. Det blir vanskeligere å holde oversikt over hvor mange bosettinger kommunene til enhver tid har hatt, og det er utfordrende å beregne hvor mange vedtaks plasser det vil være behov for. På grunn av usikkerheten rundt ressurser i det kommunale apparatet og boligtilgang velger likevel mange kommuner å fatte vedtak som omfatter fremtidig familieinnvandring.

¹⁹ Personer som får vedtak om familieinnvandring med en person som har opphold på humanitært grunnlag utløser integreringstilskudd i tre år. Dersom grunnlaget er asyl utløses integreringstilskudd i fem år.

²⁰ Personer som får vedtak om familieinnvandring med en norsk eller nordisk borger utgjør den klart største gruppen i 2011 (se UDIs årsrapport for 2011; <http://www.udi.no/arsrapport2011/>).

²¹ Tallet er for familieinnvandring med hovedperson med beskyttelse. Statistikken er innhentet fra UDI.

²² 80 prosent av alle søknader og klager på søknader knyttet til familieinnvandring behandles innen seks måneder (<http://www.udi.no/Oversiktsider/Saksbehandlingstider-/Saksbehandlingstider-for-familieinnvandring/>).

Vi ser av tabell 3 ovenfor at 23,9 prosent av kommunene i vårt utvalg inkluderte familieinnvandringer i vedtaket for 2011. Vi ser en svak antydning i datamaterialet til at dette er mer vanlig i regionene Midt-Norge, Vest og Indre Øst enn i de andre regionene. Ingen av kommunene i dybdestudien inkluderer familieinnvandring i sine vedtak, noe som begrunnes med at IMDi tydelig ikke ønsker dette.

Samtidig uttaler flere kommuneansatte at økt familieinnvandring har ført til utfordringer i bosettingsarbeidet. Flere av kommunene ytrer at den økte familieinnvandringen fører til at de ikke kan bosette så mange som IMDi anmoder kommunen om, både på grunn av at de skal ha ressurser til å ivareta alle og på grunn av utfordringer knyttet til fremskaffelse av boliger. Flere kommuner estimerer tall på antatt familieinnvandring²³ før de fatter vedtak om bosetting, da antall familieinnvandringer vil ha stor betydning for kapasiteten for bosetting. I en av kommunene vi intervjuet hadde de valgt å fatte vedtak om bosetting av ti personer mindre enn anmodningen fra IMDi, nettopp fordi de kommer til å få et høyt antall familieinnvandringer neste år.

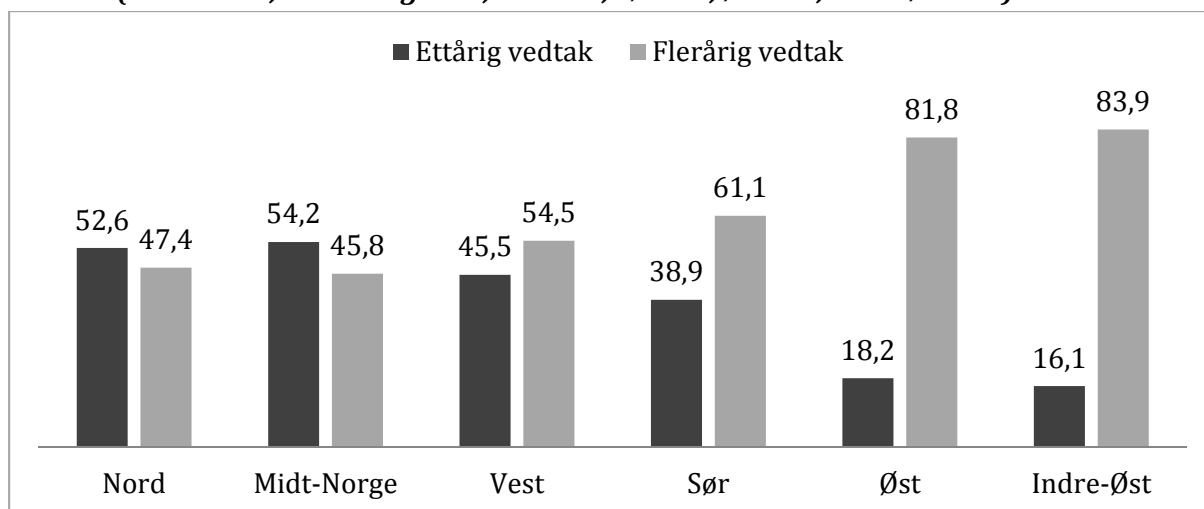
Et høyt antall familieinnvandringer de siste årene er en sentral utfordring i bosettingsarbeidet. Det har konsekvenser for antallet vedtaks plasser IMDi har til rådighet, og det skaper uforutsigbarhet og press på det kommunale apparatet. Kommunene får i de aller fleste tilfellene informasjon om familie i hjemlandet og mulige familieinnvandringer før bosetting, og flere var opptatt av at IMDi må ta med dette i vurderingen når de tildeler flyktninger til kommunene. Vi ser det som helt nødvendig for det fremtidige arbeidet at IMDi og kommunene i dialog kommer frem til en løsning som sikrer forutsigbarhet for begge parter.

3.2.1.3 Flerårige vedtak

Flerårige vedtak anses som et viktig verktøy for å sikre større forutsigbarhet og fleksibilitet i bosettingsarbeidet – både for IMDi og kommunene. Gjennom å fatte bosettingsvedtak for flere år vil det være lettere å forberede boligfremskaffelsen, samtidig som hjelpeapparatet gis en pekepinn på ressursbehovet de kommende årene. Vår evaluering antyder at flerårige vedtak etter hvert er blitt vanligere blant bosettingskommuner. 64 prosent av kommunene i vår breddeundersøkelse hadde flerårige vedtak for 2011, mens 36 prosent hadde ettårig vedtak. Det ser ut til at flerårige vedtak er særlig utbredt i regionene Øst og Indre Øst. Vi ser for øvrig ikke at det er noen sammenheng mellom flerårige vedtak og kommunestørrelse i vårt materiale.

²³ Dette er også anbefalt fra *Nasjonalt utvalg for bosetting og mottak*.

Figur 7. Andel kommuner med ettårig og flerårig vedtak, region. Bosettingskommuner. Prosent (N Nord=19, Midt-Norge=24, Vest=22, Sør=18, Øst=22, Indre Øst=31).

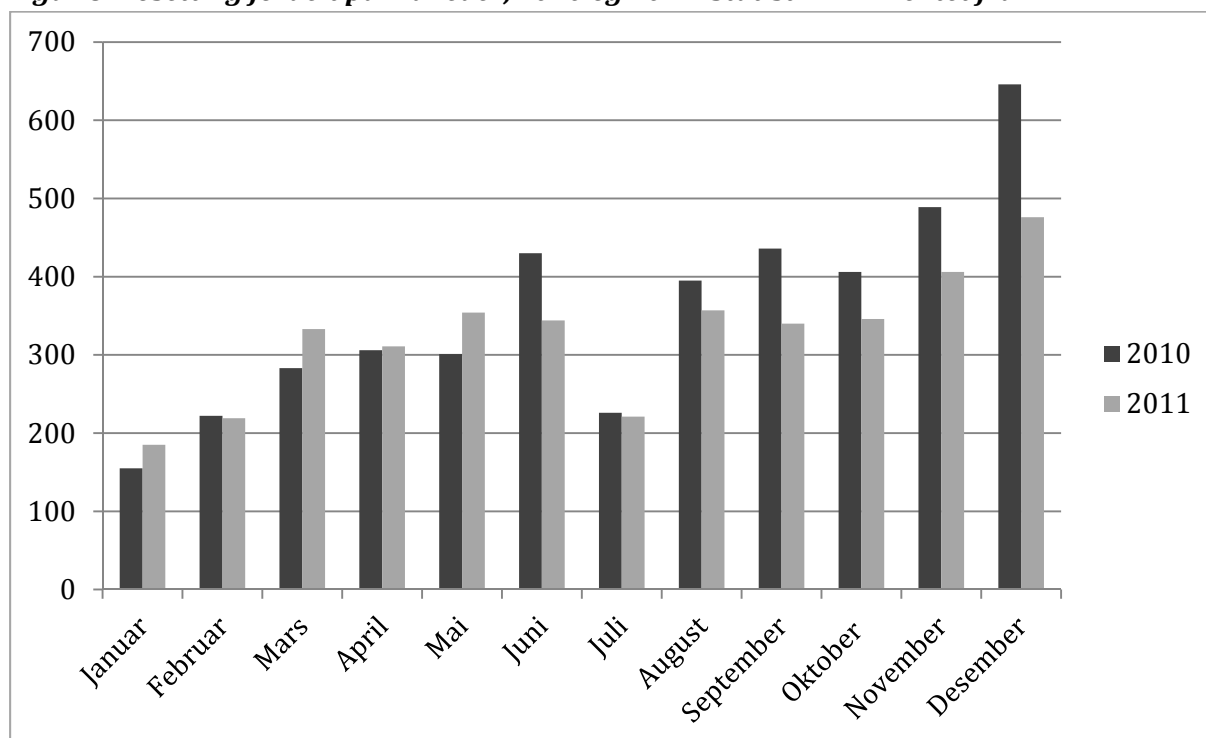


**Forskjellene mellom regionene er signifikante på 0,05-nivå.*

I dybdestudien er det kommuner med ettårige og flerårige vedtak. I intervjuene med kommuneansatte kommer det tydelig frem at flerårige vedtak oppleves som positivt, da det gir mer forutsigbarhet og større muligheter for langsiktig planlegging. Mange av kommunene som har flerårige vedtak har også samarbeidsavtale med IMDi (som ofte også innebærer periodevis bosetting), noe som kan bidra til å forsterke de ovenfor nevnte positive faktorene. Ifølge informanter i IMDi kan en fleksibel bruk av vedtaks-plassene i kommuner med flerårige vedtak være en mulig vei å gå for å sikre raskere bosetting. Denne fleksibiliteten innebærer at kommunene kan få spørsmål om å bosette flere et år med høye ankomsttall og mange bosettingsklare, og færre et annet år. En slik løsning vil forandre at kommunene også anser denne praksisen som hensiktsmessig og at de har ledige boliger.

En utfordring som blir nevnt av ansatte i IMDi er ujevn bosetting i løpet av året, ofte med få bosettinger tidlig på året. En mer langsiktig planlegging fremfor planlegging år for år, både hos IMDi og i kommunene, vil kunne bidra til jevnere bosetting og flere bosettinger i årets første måneder. Dette har vi allerede sett antydninger til de siste årene, hvor en har hatt jevnere bosetting sammenlignet med foregående år (se figur 8).

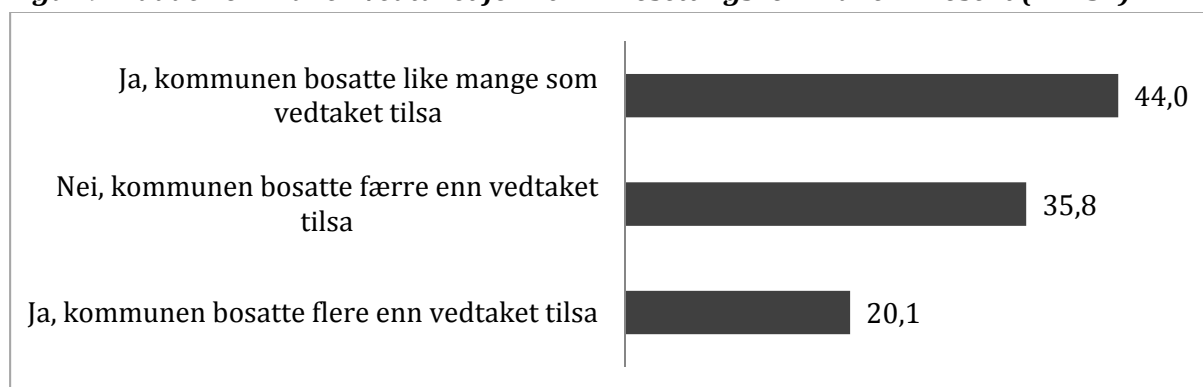
Figur 8. Bosetting fordelt på måneder, 2010 og 2011. Statistikk innhentet fra IMDi.



3.2.1.4 Oppnåelse av vedtak

Et viktig suksesskriterium i bosettingsarbeidet er at vedtaks plassene utnyttes. I 2011 endte den samlede vedtaks plassutnyttelsen på 92 prosent (IMDi 2012a). Per 20. september 2012 lå utnyttelsen på 82 prosent. I breddeundersøkelsen melder 44 prosent av kommunene at de i 2011 bosatte like mange som vedtaket tilsa, mens 20,1 prosent bosatte *flere* enn på forhånd avtalt. I 35,8 prosent av kommunene ble *færre* enn avtalt bosatt. Dette antyder at en relativt stor gruppe kommuner sliter med å nå sine vedtak. Vi ser for øvrig ingen sammenheng mellom region eller kommunestørrelse når det gjelder oppnåelse av vedtak.

Figur 9. Nådde kommunen vedtaket for 2011? Bosettingskommuner. Prosent (N=134).



Den sistnevnte gruppen ble spurt hvilke årsaker som var sentrale for at de ikke nådde vedtaket. Her ser særlig boligmangel og kapasitet i det kommunale apparatet ut til å være viktige faktorer. For enkelte kommuner førte et stort antall familieinnvandringer til utfordringer (som diskutert ovenfor), mens IMDi ikke søkte ut nok personer i enkelte andre kommuner. Etersom flere kommuner inkluderer familieinnvandringer i sine vedtak, vil de – sett fra deres ståsted – ha oppnådd sine vedtak. Det er derfor viktig at IMDi i større grad signaliserer overfor kommunene at familieinnvandring *ikke* skal innlemmes i vedtakene. Samtidig er det som nevnt viktig at en finner gode løsninger for å sikre forutsigbarhet for kommunene ved familieinnvandring.

Manglende forespørsler fra IMDi så vi også eksempler på i det kvalitative materialet hvor to av kommunene hadde ventet på forespørsel. I en av kommunene hadde de i mai 2012 fortsatt ikke fått forespørsler fra sin IMDi-region. KS tok kontakt med kommunen for å undersøke det lave antallet bosettinger i regionen, og videreformidlet manglende forespørsler til IMDi. Fire dager senere ble kommunen forespurt om å bosette. Denne episoden viser at IMDi har et klart forbedringspotensial når det gjelder oversikt og oppfølging av kommuner. Ansvarer ligger imidlertid ikke kun hos IMDi. I tilfeller der kommuner ikke mottar forespørsler om bosetting må de også selv være aktive og ta kontakt med sin IMDi-region. Kun ved aktiv dialog kan en sikre at vedtaks plassene utnyttes.

3.2.1.5 Mangel på vedtaks plasser

Fremskaffelse av et tilstrekkelig antall vedtaks plasser ses som en hovedutfordring i bosettingsarbeidet blant de statlige aktørene – både i BLD, IMDi, UDI og KS. I 2012 var det opprinnelige bosettingsbehovet estimert til 6 700 plasser, dette ble våren 2012 økt til 7 300 plasser. På grunn av det økte behovet sendte IMDi i mai 2012 ut en tilleggsanmodning. Av en anmodning om 2 000 ekstra plasser hadde det ved utgangen av november 2012 kun blitt registrert 254 vedtak med bakgrunn i denne anmodningen²⁴. Flere informanter i IMDi var bekymret for om man ville klare å skaffe nok vedtaks plasser for 2012.

Ifølge enkelte informanter i IMDi er det en tendens til at kommunenes vedtak ikke følger utviklingen i ankomsttall og anmodninger, men at kommunene i stedet holder seg på et stabilt vedtakstall uavhengig av endringer i ankomster. Det stilles spørsmål ved om kommunene er skeptiske til å bygge ut tjenestene til flyktninger fordi de er usikre på det fremtidige bosettingsbehovet, eller om dette kan ha andre årsaker. Fra flere kommuner meldes det om at det i all hovedsak er boligmangel som er årsaken til at de har sagt nei til tilleggsbosetting i 2012. For mange kommuner vi snakket med opplevdes bolig-

²⁴ Hentet fra IMDis månedsrapport for november 2012:

http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Bosetting/Manadsrapport_nov_2012.pdf.

mangelen prekær for det allerede vedtatte bosettingsvedtaket, og en ytterlig økning i antallet bosettinger ble sett som vanskelig.

Med bakgrunn i det lave antallet vedtak for ekstraanmodningen valgte IMDi, KS og Husbanken høsten 2012 å gå ut med en felles pressemelding²⁵ hvor det ble opplyst om at rundt 3 400 personer ventet på å bli bosatt i en kommune – det høyeste tallet siden 1990-tallet. I pressemeldingen ble mulige konsekvenser av lang ventetid påpekt, som senere kvalifisering og arbeid og vanskeliggjort integreringsarbeid. Videre ble det understreket at bosettingsbehovet de kommende årene vil være stort, da en større andel av asylsøkerne som kommer har et reelt beskyttelsesbehov, samtidig som UDI fatter vedtak raskere og dermed bygger ned restanser. Videre oppfordret IMDi, KS og Husbanken kommunene i et felles brev²⁶ om å vurdere muligheten for å bosette flere flyktninger enn tidligere vedtatt for 2012 og 2013. Ettersom boligmangel ses som den største utfordringen ble kommunene oppfordret til å søke om tilskudd til utleieboliger på de gjenstående midlene for 2012. Nasjonalt utvalg for bosetting og mottak rettet i oktober 2012 en forespørsel²⁷ til BLD og Justis- og beredskapsdepartementet om å øke tilskuddet til utleieboliger for flyktninger for 2013 og 2014, og at utmålingen av tilskudd oftere kan være på inntil 40 prosent. Dette vil kunne gi kommunene bedre rammebetingelser for bosetting, og ses samtidig som et nødvendig tiltak for å kunne nå måltallene for bosettingsarbeidet. Dette kommer vi tilbake til.

3.2.2 Positivt vedtak - registrering hos IMDi

Når UDI/UNE fatter vedtak som aktualiserer rett til bosetting, får den aktuelle IMDi-regionen beskjed elektronisk i Datasystem for utlendings- og flyktningsaker (DUF). Målsetningen er som nevnt at 90 prosent bosettes innen seks måneder etter vedtak om opphold, mens de øvrige 10 prosent skal bosettes innen 12 måneder. Vi vet fra statistikken at den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak til bosetting lå på 6,5 måneder ved utgangen av 2011, og at 67 prosent ble bosatt innen seks måneder.

Ved registrering av positive vedtak oppstår det utfordringer på både system- og individnivå som kan ha konsekvenser for tidsbruken. På *systemnivå* fører regelverket tilknyttet vedtak til at flere saker må avklares/sjekkes med saksbehandlere i UDI før

²⁵Pressemelding, 01.10.2012, *3 400 flyktninger venter på bosted*. Hentet fra:

http://www.imdi.no/Documents/Pressemeldinger/Pressemelding_om_bosetting_01.10.2012_IMDi_KS_Husbanken.pdf

²⁶ Felles brev til landets kommuner, 01.10.2012, *Bosetting av flyktninger – en nasjonal utfordring*. Hentet fra:

http://www.imdi.no/Documents/Brev_fra_IMDi_KS_og_Husbanken_til_landets_kommuner_1_10_12.pdf

²⁷ Brev til BLD og JBD, 28.09.2012, *Bosettingssituasjonen for flyktninger – anbefalinger fra Nasjonalt utvalg*. Hentet fra:

http://www.imdi.no/Documents/Brev_fra_Nasjonalt_utvalg_for_bosetting_og_mottak_til_Regjeringen.pdf

IMDi kan sette i gang prosessen. Dette gjelder blant annet saker hvor familiemedlemmer har fått ulike typer vedtak, og vedtak som inneholder begrensninger. Informasjonen tilknyttet vedtak oppleves generelt som delvis uklar, hvor IMDi må bruke relativt mye tid på å sjekke hvorvidt det ligger begrensninger i positive vedtak som fører til at bosetting ikke er et alternativ. I sitt svar til høring om ny bosettingsmodell understreker IMDi at UDI/UNE på grunn av manglende hjemling av bosettingsarbeidet i utlendingsloven ikke tar stilling til asylsøkeres eventuelle rettigheter til bosetting når det fattes vedtak i asylsøknaden (IMDi 2011). Med utvidet bruk av begrensede tillatelser oppstår situasjoner hvor familiemedlemmer får ulike vedtak: mens barna ofte får innvilget vedtak som gir rett til bosetting med offentlig hjelp, får foreldre begrensede tillatelser som ikke gir rett til bosetting, og som i praksis medfører at heller ikke barna kan bosettes. Slike situasjoner vanskeliggjør IMDis bosettingsarbeid.

På *individnivå* kan feilregistreringer i datasystemet fra UDIs side føre til økt tids- og ressursbruk før bosettingsprosessen kan igangsettes. Flere av informantene i IMDi understreker at de er helt avhengige av korrekt informasjon i DUF-systemet. Det fortelles om flere episoder hvor det ikke er samsvar mellom vedtak og registrering i DUF, og hvor feilkodinger og manglende registrering av begrensninger fører til mye ekstraarbeid for IMDis saksbehandlere.

Som vi har vært inne på får stadig flere personer vedtak mens de befinner seg i transittmottak. På grunn av manglende koblinger i datasystemet har ikke IMDi-kontorene i slike tilfeller fått automatiske varsler via DUF-systemet i sin «oppgaveboks», og ingen av regionene har dermed blitt gitt bosettingsansvar. Tidligere har derfor IMDi vært avhengige av at mottak eller mottaksbeboere gir beskjed om personer som har fått vedtak i transittmottak for å kunne få oversikt over akkurat disse sakene. Både fra IMDi og mottak fortelles det om beboere som har bodd opp til seks måneder på mottak før de fikk vite at vedkommende hadde fått positivt vedtak. Dette har som regel kommet frem når beboerne blir usikre på hva som skjer i deres bosettingssak, og tar kontakt med mottaksansatte. Igjen ser vi klare eksempler på at systemet ikke har klart å følge opp den raskere saksbehandlingen av asylsøknader i UDI. IMDi Vest har lenge vært nødt til å gjøre manuelle registreringer av personer med vedtak fra transittmottak. Tidligere gikk dette relativt greit da det var få som fikk vedtak så tidlig. På grunn av raskere saksbehandling i UDI har denne gruppen økt betraktelig, og den manuelle registreringen har etter hvert utgjort et ressurskrevende arbeid for IMDi Vest. Den manglende applikasjonen i datasystemet som sikrer melding til IMDi har forårsaket forsinkelser i bosettingsarbeidet. Ett regionkontor forteller at de i løpet av én uke kom over 16 personer med positivt vedtak som de ikke hadde fått informasjon om. Fra november 2012 testes det ut en applikasjon i datasystemet som skal fange opp positive vedtak i transittmottak og tildele ansvar til en IMDi-region.

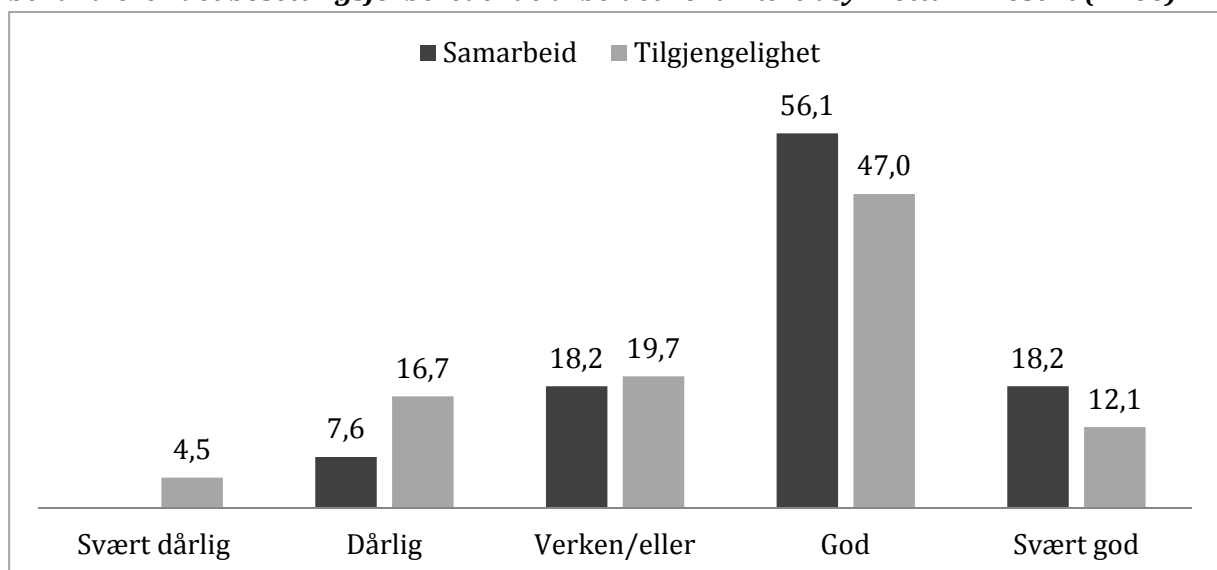
3.2.3 Bosettingsforberedende arbeid i asylmottak

Ordinære asylmottak skal jobbe med bosettingsforberedende arbeid ut fra rundskriv RS 2009-040 *Krav til bosettingsforberedende arbeid i ordinære statlig mottak*. Et hovedmål er at arbeidet i mottakene skal bidra til å nå det nasjonale målet om rask bosetting i områder med muligheter for kvalifisering, arbeid og utdanning. For å nå dette målet skal mottakene ha i) rutiner som sikrer et målrettet bosettingsforberedende arbeid, ii) én ansatt med faglig og koordinerende ansvar for arbeidet og iii) tilstrekkelige ressurser til bruk av tolk for å sikre god kommunikasjon med bosettingsklare beboere.

Mottakene i vår undersøkelse mener i all hovedsak at de møter føringene i rundskrivet tilknyttet kartlegging og registrering. 85,3-90,2 prosent mener at de i stor til svært stor grad i) kontrollerer opplysningene som er registrert i System for Elektronisk Samhandling med Asylmottakene (Sesam) som et ledd i informasjonsprogrammets ankomstfase og sørger for at eventuelle feil blir rettet opp, ii) innhenter og registrerer alle øvrige bosettingsrelevante opplysninger så raskt som mulig (senest én måned etter innflytting), og iii) sørger for en regelmessig oppdatering av alle bosettingsrelevante opplysninger. Ut fra svarene kan se det ut til at mottakene i aller størst grad følger opp det første punktet tilknyttet kvalitetssikring av opplysninger.

Generelt ser det ut til at mottakene er godt fornøyde med samarbeidet med IMDi. 74,3 prosent av mottakene opplever samarbeidet med IMDi i det bosettingsforberedende arbeidet som godt eller svært godt, mens kun 7,6 prosent opplever det som dårlig. Et flertall av mottakene, 59,1 prosent, melder at saksbehandlerens tilgjengelighet er god eller svært god. Samtidig er flere mottak misfornøyde med tilgjengeligheten til IMDis saksbehandlere, hvor 21,2 prosent mener denne er dårlig eller svært dårlig.

Figur 10. Hvordan oppleves samarbeidet med IMDi og tilgjengeligheten til IMDis saksbehandlere i det bosettingsforberedende arbeidet? Ordinære asylmottak. Prosent (N=66).



Enkelte mottak forteller at IMDi ansatte oppleves som vanskelige å få kontakt med, med manglende svar på e-post og telefon, og hvor de sjelden ringer tilbake når det legges igjen beskjed. Flere mottak etterlyser mer tilbakemelding og bekreftelse på oppdatert informasjon i datasystemet og innsending av dokumenter fra beboerne, samt hvor i prosessen IMDi har kommet med den enkelte bosettingssak. En ser videre at det er uheldig dersom mottakenes faste kontaktperson ikke er saksbehandler. Samtidig mener flere av mottakene at samarbeidet og tilgjengeligheten er svært personavhengig:

Ofte kommer det ikke opp melding [om gjennomføring av bosettingssamtale], bosettingsansvarlig gir da beskjed til IMDi om dette, men i flere tilfeller må det purres på to, tre, fire ganger før det skjer noe, av og til flere, kommer an på hvilken ansatt i IMDi som er saksbehandler.

På ett av mottakene, som opplever godt samarbeid med IMDi og saksbehandlere, fremheves det som positivt at mottaket og IMDi er enige om hvordan de skal jobbe. Den bosettingsansvarlige forteller at de likevel har vurdert å ha faste telefonmøter med IMDi slik at kontakten blir mer jevnlig og de kan diskutere aktuelle saker og spørsmål. Kontinuerlig dialog og gode kommunikasjonslinjer ses som sentrale tiltak for å sikre god saksflyt i bosettingsarbeidet og hindre økt tidsbruk før en bosettingsklar kan søkes ut til en kommune.

3.2.3.1 Varsel om bosettingssamtale

IMDi's regionkontorer sender varsel til asylmottakene om gjennomføring av bosettingssamtale etter at vedtak er fattet; brev til den bosettingsklare og elektronisk melding til mottak via Sesam. Mottakene skal innhente bosettingsrelevante opplysninger og registrere disse i Sesam. Det er mottakene ansvar å sikre at opplysningene er korrekte og oppdaterte.

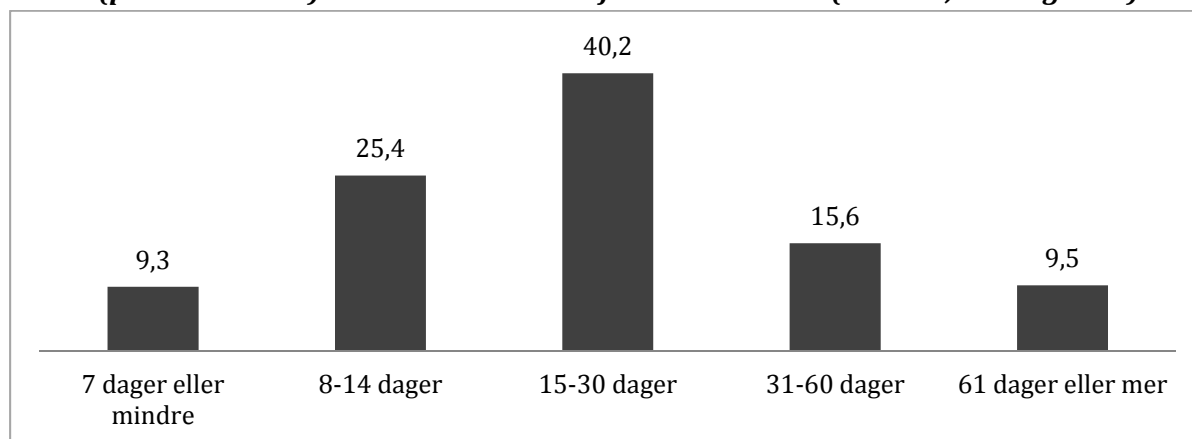
Det finnes ikke tilgjengelig statistikk på hvor lang tid det tar fra vedtak fattes til mottakene får beskjed fra IMDi, noe som gjør det vanskelig å si noe konkret om tidsbruk. Ifølge informanter i IMDi kan dette ta alt fra én dag til én uke. Generelt ser det ut til at denne delen av prosessen fungerer greit. 64,8 prosent av mottakene oppgir at de alltid mottar elektronisk melding fra IMDi om vedtak, mens 33,3 prosent melder at dette som regel skjer. Kun ett mottak har svart at de sjelden mottar elektronisk melding. Flere av mottakene melder – i likhet med IMDi – om at det i tilfeller hvor personer har fått vedtak i transittmottak ikke har blitt fanget opp av IMDi og mottaket at vedkommende har fått opphold. En mottaksansatt fortalte at de som regel får beskjed når det er fattet vedtak i transittmottak, men at det også er tilfeller hvor dette glipper og hvor de tilfeldigvis finner det ut etter en stund.

3.2.3.2 Gjennomføring av bosettingssamtale

Informanter i UDI forteller at IMDi i utgangspunktet ønsket å fastsette en frist overfor mottakene på én uke til å gjennomføre bosettingssamtalen. UDI protesterte imidlertid på dette, og mente det ikke er hensiktsmessig å sette en absolutt frist ettersom gjennomføring av samtalen avhenger av flere elementer; blant annet tilgang på tolketjenester og hvorvidt beboeren er tilstede på mottaket. Partene kom derfor til enighet om at samtalen skal gjennomføres «så snart det er kjent at beboeren har fått oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosetting»²⁸.

I IMDis gjeldende rutinedokument sommeren 2012 (IMDi 2009) står det oppført krav om gjennomføring av bosettingssamtale og oversendelse av elektronisk informasjon innen to uker, og vi har forholdt oss til dette i breddeundersøkelsen blant mottakene²⁹. 60,9 prosent av mottakene svarer at de i svært stor grad møter denne fristen, mens 37,5 prosent svarer at de i stor grad møter fristen. Statistikk fra IMDi viser at det på nasjonalt nivå per 31. oktober 2012 tok gjennomsnittlig én måned fra vedtak fattes til bosettingssamtale gjennomføres. Median er 20 dager³⁰. Om vi differensierer statistikken ytterligere ser vi at det i 9,3 prosent av bosettingene i 2012 (per 31. oktober) tok sju dager eller mindre mellom vedtak og gjennomføring av bosettingssamtale. I 25,4 prosent av sakene tok det mellom åtte og 14 dager, mens det i et flertall av bosettingene, 40,2 prosent, tok mellom 15 og 30 dager. I 25,1 prosent av bosettingene tok det over 30 dager.

Figur 11. Tidsbruk fra vedtak til gjennomføring av bosettingssamtale for bosatte fra mottak i 2012 (per 31.10.2012). Statistikk innhentet fra IMDi. Prosent (N=2278, Missing=109)³¹.



²⁸ Se RS 2009-040 *Krav til bosettingsforberedende arbeid i ordinære statlig mottak*.

²⁹ Nytt rutinedokument er per desember 2012 til vurdering i de ulike regionene. Nytt dokument forventes klart i starten av 2013.

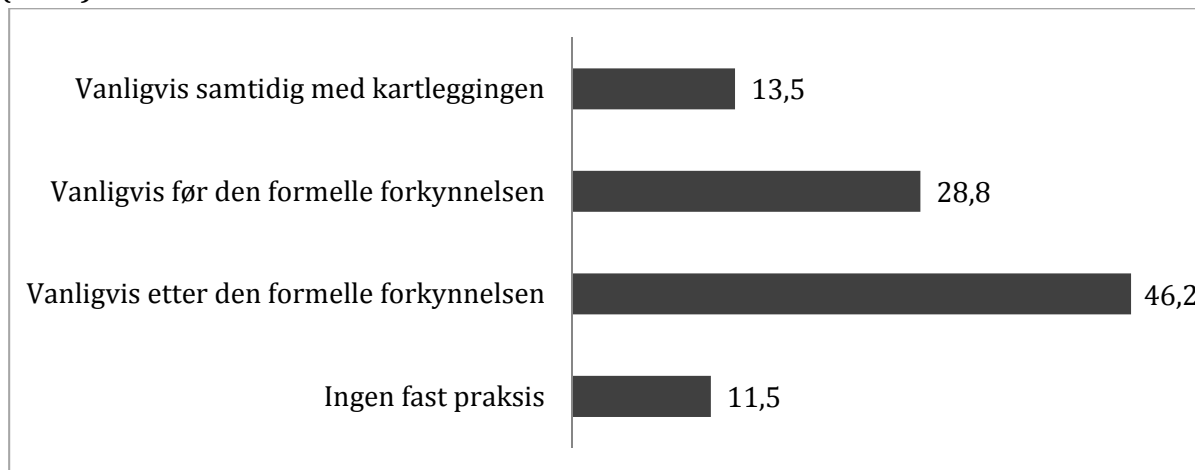
³⁰ Median et sentralitetsmål som defineres som verdien til tallet som deler et utvalg i to deler slik at hver del har like mange elementer. Fordelen ved å bruke median i forhold til middelerverdi er at median er stabil overfor ekstreme observasjoner, noe som er tilfellet i bosettingsstatistikken.

³¹ I denne statistikken er enslige mindreårige under 18 år, familieinnvandrede og overføringsflyktninger utelatt.

Med andre ord ser det ut til at prosessen mellom positivt vedtak og gjennomføring av bosettingssamtale i mange tilfeller går relativt raskt, men at det også i flere tilfeller tar lenger tid enn ønsket. Dette støttes av tilbakemeldinger fra IMDi, UDI og mottak som melder at det bosettingsforberedende arbeidet i mottakene som regel er effektivt. I tilfeller hvor det blir forsinkelser i gjennomføringen av samtaler skyldes det i all hovedsak at beboeren har permisjon og ikke befinner seg på mottaket. Øvrige årsaker kan være sykdom hos beboeren, at beboeren ikke møter opp, manglende tilgang på tolk eller sykdom/fravær/ferieavvikling blant ansatte ved mottaket. Bruken av purring fra IMDi ser ut til å være lite brukt, både fordi mottakene sjelden går over fristen, og fordi mottakene selv ofte tar kontakt med IMDi dersom de ser at gjennomføring av bosettingssamtalen vil ta lenger tid enn planlagt.

Mottakene ble i breddeundersøkelsen spurt hvilken praksis de har for tidspunkt for bosettingssamtale. 46,2 prosent svarer at samtale vanligvis gjennomføres etter den formelle forkynnelsen, mens 28,8 prosent vanligvis gjennomfører den før vedtaket er forkynt. Mange utdyper i kommentarfeltet at samtalen gjennomføres så snart beboeren har fått brev fra IMDi eller oppgaven kommer opp i Sesam, noe som ofte skjer før vedtaket formelt forkynnes. En av de mottaksansatte sa: «Det er veldig uklart når de får vedtaket fra politiet, så vi forholder oss til brevet fra IMDi».

Figur 12. Tidspunkt for gjennomføring av bosettingssamtale. Ordinære asylmottak. Prosent (N=52).



Ettersom mottakene ikke kjenner innholdet i vedtakene må gjennomføring av bosettingssamtale vente til de får informasjon fra IMDi om hvorvidt det foreligger begrensninger i vedtaket. Dette er viktig for å unngå frustrasjon på grunn av feilinformasjon. I et intervju med en mottaksansatt forklarte informanten at de sender brev til beboeren noen dager etter de har mottatt elektronisk melding fra IMDi og innkaller til bosettingssamtale. Ved å vente noen dager har de sikret seg at beboeren har fått brev fra IMDi før samtalen gjennomføres.

For øvrig oppgir 13,5 prosent av mottakene at bosettingssamtalen tas samtidig med kartleggingen, mens 11,5 prosent melder at de ikke har noen fast praksis. Det at en gruppe mottak gjennomfører bosettingssamtalen samtidig med kartleggingen er verdt å se nærmere på. Dette ser særlig ut til å gjelde beboere som har fått vedtak under opphold i transittmottak. En respondent fra et mottak skriver i den forbindelse:

Når beboere kommer med vedtak i transitt (og det gjelder mange nå) tar vi noen ganger kartlegging og bosettingssamtale samtidig, men ikke alltid siden vi foretrekker å dele det opp.

Med andre ord ser det ut til at en raskere saksbehandling av asylsøknader fører til nye krav til arbeidsrutinene og systemet. Dette omhandler både registreringer av vedtak for beboere i transittmottak (som vi har vært inne på) og sikring av en god nok kartlegging av den bosettingsklare.

3.2.3.3 Innhold i bosettingssamtalen

Ifølge RS 2009-040 skal bosettingssamtalen benyttes til å kvalitetssikre opplysninger i Sesam, svare på spørsmål fra beboeren om bosettingen, gi veiledning tilknyttet hva som ligger i bosetting med offentlig hjelp og rettigheter/plikter etter bosetting, samt gjennomgå eventuell dokumentasjon (blant annet tilknyttet utdanning og yrkespraksis). Vi spurte mottakene i breddeundersøkelsen hva de anser som hovedformålet med bosettingssamtalen. 58,9 prosent oppgir at samtalens hovedformål er å forberede beboeren på bosetting, inkludert begrensninger, rettigheter og plikter. 35,7 prosent mener hovedformålet er å innhente opplysninger som mangler og kvalitetssikre bosettingsrelevante opplysninger. De øvrige, 5,4 prosent, oppgir at hovedformålet er å kartlegge beboeren.

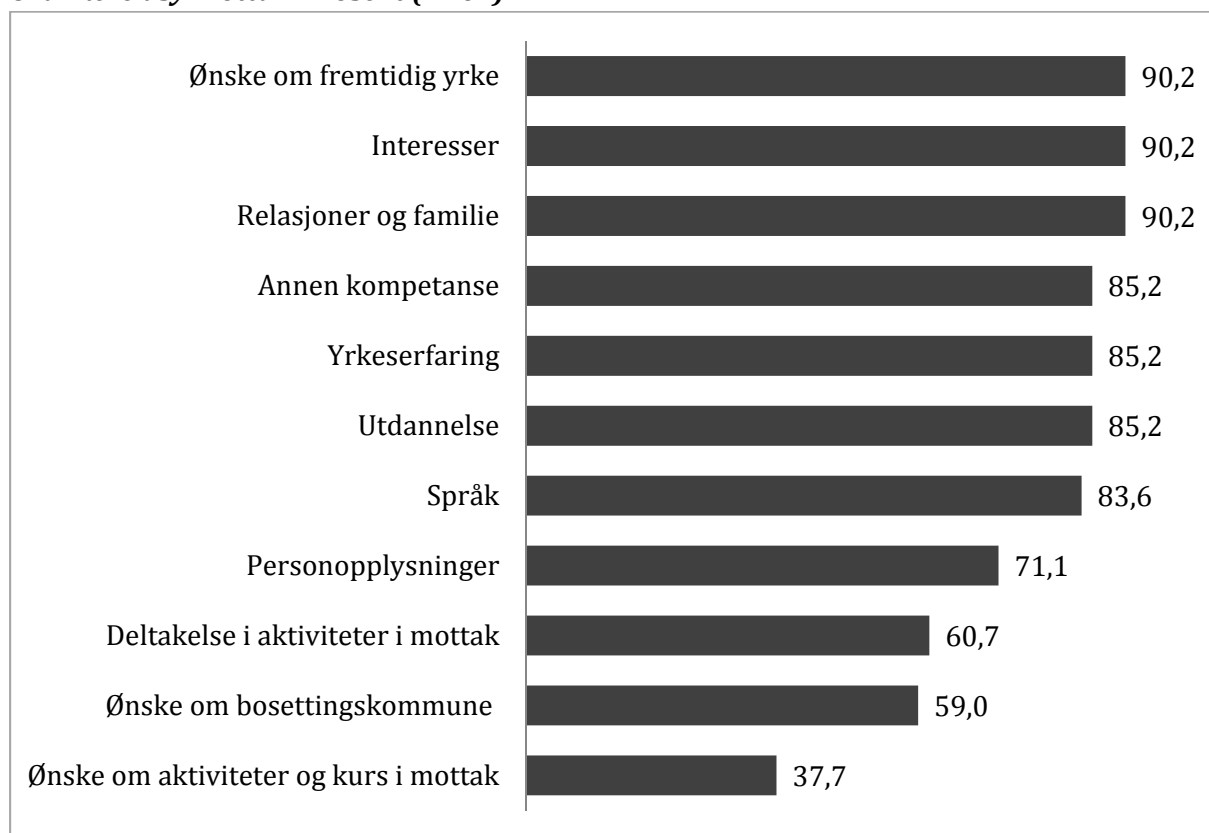
Mange asylmottak kommenterer at de to første punktene er viktige. Det å kvalitetssikre opplysninger er viktig for at kommunene skal få riktige opplysninger før bosetting, slik at tilbudet som gis er best mulig tilpasset beboeren. I noen tilfeller kan informasjonen som ligger i systemet være feil, og for noen (særlig for beboere som har ventet lenge på vedtak) vil situasjonen være endret siden kartleggingen ble gjennomført. Flere mottak understreker videre viktigheten av å informere om og aktivisere beboerne i bosettingsprosessen. Beboerne har mange spørsmål og et stort informasjonsbehov på dette tidspunktet. En av de mottaksansatte sa dette om bosettingssamtalen:

Bosettingssamtalen er veldig viktig. Vi har da én og en halv time samtale med tolk. De har et veldig stort informasjonsbehov i denne fasen, og mange spørsmål. I samtalen forklarer vi om bosettingsarbeidet, hvem som har ansvar for hva, forskjellen mellom UDI og IMDi, linken mellom kommunene og IMDi og litt om introduksjonsprogrammet. Vi må også forklare dem at de ikke kan velge kommune

selv, og at de bare får ett tilbud fra IMDi. Det er mange som tror at de kan velge kommune selv, spesielt blant de som har vært her lenge - det var jo mer mulighet til det før (...) Når de kommer hit til kontoret og skal snakke om bosettingen så er de jo SÅ glade, og de har sånn behov for å snakke med noen, så det er viktig.

Mottakene ble videre spurt hvilke opplysninger som innhentes gjennom bosettings-samtalen. Her fikk de presentert en liste med potensielle temaer (se figur 13). Flere mottak påpeker i kommentarfeltet at mange av opplysningene det stilles spørsmål om allerede er innhentet og kun kvalitetssikres i bosettingssamtalen.

Figur 13. Hvilke opplysninger innhentes gjennom bosettingssamtalen. Flere svar mulig. Ordinære asylmottak. Prosent (N=64).



Som vi ser i figur 13 fokuseres det mye på utdanning og arbeid; beboerens interesser, utdanning og yrkeserfaring, samt ønsker for fremtidig deltakelse i arbeidslivet. Det er også et stort fokus på relasjoner og familie, både når det gjelder relasjoner i Norge og familie i hjemlandet. Deltakelse i aktiviteter, kurs og informasjonsprogram samt ønske om aktiviteter er mindre viktig, og heller ikke ønske om bosettingskommune prioriteres (i tråd med føringer fra IMDi). Imidlertid kommenterer flere mottak at selv om kommuneønsker ikke skal gjennomgås, kommer dette likevel ofte opp i samtalen med beboeren. I tillegg nevnes informasjon tilknyttet spesielle behov og helsemessige forhold som kan få betydning for bosettingen, gangen i bosettingsprosessen, den bosettingsklares kjennskap til dagliglivet i Norge, og vedkommendes rettigheter, plikter og forventninger.

3.2.3.4 Avvikling av bosettingssamtale?

I en tidligere evaluering av bosettingsmodellen foreslås det at bosettingssamtalen i sin nåværende form avvikles (Ibenholt og Bakli 2009). Argumentet er at størstedelen av opplysningene som er viktige i bosettingssammenheng allerede skal være innhentet gjennom asylintervju og kartlegging i mottak, og at informasjon om gangen i bosettingen kan inngå i det bosettingsforberedende arbeidet. Et flertall av mottakene i vår undersøkelse, 67,2 prosent, er uenige/svært uenige i dette forslaget, mens 18,8 prosent er enige/svært enige. Blant de som er uenige understreker flere viktigheten av å kvalitetssikre opplysningene som allerede er innhentet. Beboere kan ha oppgitt ukorrekte eller ufullstendige opplysninger, og forhold viktige for bosetting kan ha endret seg i løpet av oppholdstiden i mottak. Enkelte påpeker også at informasjon som tidligere har vært uinteressant for beboere å opplyse om blir interessant når en skal bosettes (blant annet gjelder dette utdanning og arbeidserfaring og fremtidige ønsker tilknyttet dette).

Våre funn går dermed delvis imot funnene i Ibenholt og Bakli (2009) sin undersøkelse, hvor det konkluderes med at bosettingssamtalen sjelden avdekker viktig informasjon som ikke tidligere er innhentet. Ut fra informasjonen våre informanter gir blir det tydelig at bosettingssamtalen innehar en viktig funksjon for kvalitetssikring av informasjon som er sentral for å sikre gode bosettinger. I tillegg er bosettingssamtalen sentral for å gi informasjon og svare på de mange spørsmål som beboerne sitter med i denne fasen. En avvikling av bosettingssamtalen vil kunne føre til et udekket informasjonsbehov. Dette kan være uheldig for kommunen som skal bosette (fordi opplysninger ikke kvalitetssikres), for beboerne (som ikke får nok informasjon og sitter med mange spørsmål) og for de mottaksansatte (som sannsynligvis vil få mange henvendelser med uavklarte spørsmål og dermed kanskje må bruke mer tid enn de ville gjort dersom bosettingssamtalen ble gjennomført). Med bakgrunn i dette er det tydelig at bosettingssamtalen har en viktig funksjon, og derfor bør opprettholdes. Imidlertid – jo lenger bosettingsklare sitter i mottak, desto vanskeligere er det å holde informasjonen oppdatert. Dette forsterker behovet for raskere bosetting etter positivt vedtak.

3.2.4 Strategier for å forkorte tidsbruk tilknyttet bosettingsforberedende arbeid i mottak

Mottakene ble i undersøkelsen spurt om de har prøvd ut strategier eller ser mulige forbedringspunkter for å forkorte tidsbruken i bosettingsarbeidet. Enkelte mottak har lagt flere temaer inn i den generelle bosettingsinformasjonen som gis i grupper slik at en kan korte ned på tiden som brukes til individuelle bosettingssamtaler. Videre nevnes å holde seg oppdatert på Sesam med henhold til hvem som er bosettingsklare, sjekke hvorvidt beboere som kommer fra transittmottak allerede har fått opphold, samt jevnlig kontakt med UDI, IMDi og politi/advokat ved behov.

En annen strategi som nevnes er jevnlig informasjonsmøter for de som venter på bosetting hvor en gjennomgår informasjon om bosetting, rettigheter og plikter. Dette kombineres med faddere til ulike beboere, hvor beboere som venter på bosetting og har alt nødvendig klart kan hjelpe andre som nylig har fått opphold. Flere etterlyser at IMDi informerer bosettingsklare på mottakene om situasjonen i bosettingsarbeidet og hvorfor enkelte grupper blir lengeventende. I de tilfellene dette gjøres oppleves det som svært positivt. Mottakene etterspør også bedre samkjøring mellom mottak, IMDi og kommunene på «bosettingspolitikken» slik at en unngår sprikende kommunikasjon til bosettingsklare. Flere mottak etterlyser også større muligheter for beboere til selv å finne kommune og bolig. Alternative former for bosetting, inkludert selvbosetting, kommer vi tilbake til.

3.2.5 Oppsummerende punkter

- Kommunene har generelt lang erfaring med bosetting. De aller fleste kommunene i vårt utvalg fattet vedtak for bosettingsåret 2011, hvor et flertall av kommunene fattet vedtak tilsvarende IMDis anmodning.
- I tilfeller der kommuner sier nei til anmodninger/ekstraanmodninger begrunnes dette hovedsakelig med boligmangel, men også med manglende kapasitet i det kommunale apparatet tilknyttet blant annet helse, manglende suksess i introduksjonsprogrammet, mange krevende bosettinger foregående år, ønske om å fokusere på vellykket integrering av de som allerede er bosatt, press grunnet et høyt antall familieinnvandring, økonomiske rammer og sekundærbosetting.
- Flerårig vedtak anses som et positivt verktøy for å sikre større forutsigbarhet og fleksibilitet i bosettingsarbeidet – både for IMDi og kommunene. Et flertall av kommunene benytter flerårige vedtak.
- Et mindretall av kommunene inkluderer familieinnvandring i sine vedtak. IMDi ser at inkludering av familieinnvandring i vedtak fører til mangel på vedtaks plasser, i tillegg til at planleggings- og bosettingsarbeidet generelt blir vanskeligere. Samtidig fører økt familieinnvandring til utfordringer i kommunenes planleggingsarbeid, og det legger press på tjenesteapparatet og ressurser i kommunene.
- Fremskaffelse av et tilstrekkelig antall vedtaks plasser ses som en hovedutfordring blant de statlige aktørene. Det er en tendens til at kommunene holder seg på et stabilt vedtakstall uavhengig av ankomsttall og anmodninger.
- IMDis regioner opplever utfordringer og til dels stor ressursbruk tilknyttet manglende eller feilaktige registreringer fra UDIs side i datasystemet, hvor det er uklart hvorvidt et vedtak utløser rett til bosetting. Det etterlyses et tydeligere system for informasjon om vedtak og rettigheter.
- Stadig flere personer får vedtak mens de befinner seg i transittmottak. Tidligere har IMDi, på grunn av manglende koblinger i datasystemet, i slike tilfeller ikke fått automatiske varsler via DUF-systemet, og ingen av regionene har blitt gitt et bosettingsansvar. Fra november 2012 testes det ut en applikasjon i datasystemet

som skal fange opp positive vedtak i transittmottak og tildele ansvar til en IMDi-region.

- Arbeidet med bosettingssamtaler i mottak er som regel effektivt, men tar i flere tilfeller lenger tid enn ønsket. I de tilfellene hvor det blir forsinkelser skyldes det i all hovedsak at beboeren har permisjon og ikke befinner seg på mottaket.
- Bosettingssamtalen ses som sentral for å kvalitetssikre opplysninger. Dette er viktig for at kommunene skal få riktige opplysninger før bosetting, slik at tilbudet som gis er best mulig tilpasset den bosettingsklares behov. Samtalene bidrar også til å informere om og aktivisere beboerne i bosettingsprosessen. Imidlertid - jo lenger bosettingsklare sitter i mottak, desto vanskeligere er det å holde informasjonen oppdatert. Dette forsterker behovet for raskere bosetting etter positivt vedtak.
- Mottakene ser følgende som viktige strategier for å sikre et effektivt arbeid: holde seg oppdatert på vedtak, jevnlig kontakt med UDI, IMDi og politi/advokat, og jevnlig informasjonsmøter for beboere som venter på bosetting, med informasjon om hvilke dokumenter som må være på plass og hva en kan forberede mens en bor på mottak.
- Mottakene etterlyser at IMDi informerer bosettingsklare på mottakene om situasjonen i bosettingsarbeidet og hvorfor enkelte grupper blir lengeventende. En etterspør også bedre samkjøring mellom mottak, IMDi og kommunene på «bosettingspolitikken» slik at en unngår sprikende kommunikasjon til bosettingsklare. Flere mottak etterlyser også større muligheter for beboere til selv å finne kommune og bolig.

3.3 Fase 3 - Fra forespørsel om bosetting til utsøking

3.3.1 Forespørsler om bosetting

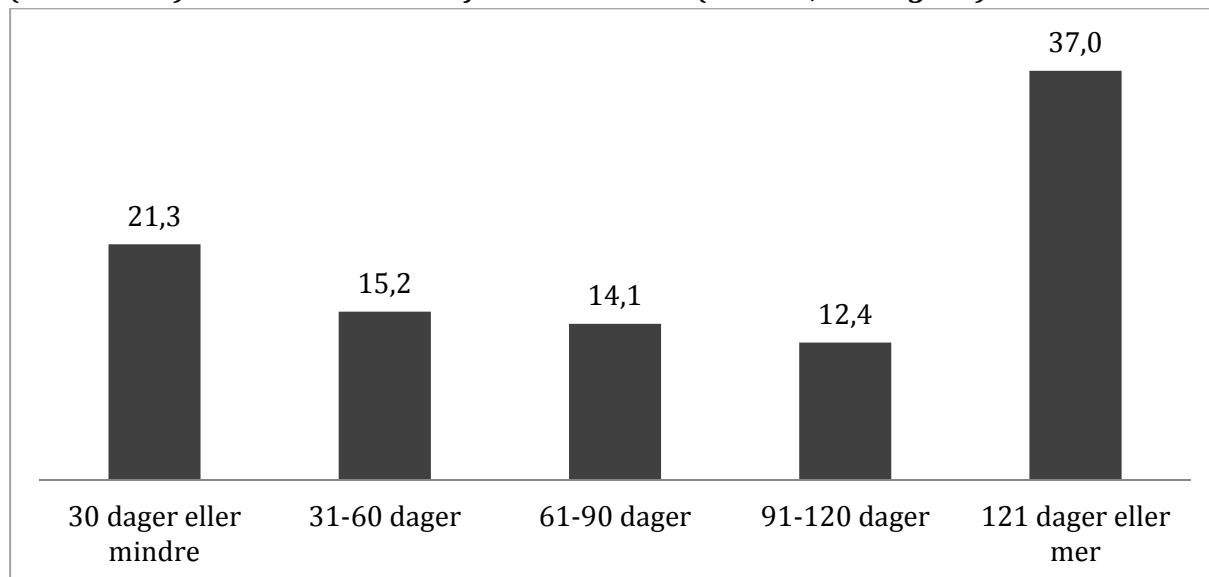
Etter at bosettingssamtalen er gjennomført sender mottakene beskjed til IMDi om dette, og IMDi kan starte arbeidet med forespørsler til kommuner. IMDis regionkontorer sender vanligvis ut forespørsler til kommuner *etter* at bosettingssamtalen er gjennomført i mottakene. Dette fordi regionkontorene er avhengige av at opplysninger som skal videreformidles til kommunene er kvalitetssikret. Enkelte av regionene rapporterer at de i visse tilfeller, eksempelvis i saker som krever prioritering og særlig rask bosetting, starter prosessen *før* bosettingssamtalen er gjennomført.

Også i denne delen av prosessen mangler vi gode oversikter og statistikk over tidsbruken. Det er derfor noe usikkert hvor lang tid det vanligvis tar fra bosettingssamtalen er gjennomført til IMDi-kontorene starter arbeidet med å forespørre kommuner. Tilbakemeldinger fra informanter antyder at det kan forekomme en viss «liggetid» i denne fasen, det vil si at det ikke tas tak i en sak med en gang det foreligger et vedtak eller når bosettingssamtalen er gjennomført. IMDis regioner har ikke et

offisielt system for registrering av henholdsvis melding fra mottak om at bosettingssamtale er gjennomført og når forespørsler skjer. Dette er en klar mangel i systemet som vanskeliggjør en evaluering av den reelle tidsbruken. Ett av regionkontorene har utviklet et internt arbeidsverktøy hvor de dokumenterer prosessen i bosettingssaker fra vedtak til bosetting. Her innlemmes informasjon om hvilke kommuner som er forespurt, når forespørselen er sendt, svar dato og hvorfor kommunene eventuelt har svart nei. En slik oversikt gir et godt bilde på tidsbruken i bosettingssaker, og bør også utarbeides i de øvrige regionkontorene. En slik oversikt gir mulighet til å si noe om i hvilken grad kommuner forholder seg til svarfrister, og hvor utbredt nei til bosetting er.

Det vi har oversikt over er tidsbruk fra bosettingssamtale er gjennomført til den bosettingsklare utsøkes til en kommune (se figur 14). Av bosettinger i 2012 (per 31. oktober) ble 21,3 prosent utsøkt til en kommune i løpet av 30 dager etter at bosettingssamtalen var gjennomført. For 15,2 prosent av bosettingene tok det én til to måneder, mens det for 14,1 prosent tok to til tre måneder. I 12,4 prosent av bosettingene tok det tre til fire måneder, mens det i hele 37 prosent av bosettingene tok mer enn fire måneder mellom bosettingssamtale og utsøking. Statistikken illustrerer tydelig at det i mange tilfeller brukes lang tid fra IMDi tar tak i en bosettingssak til bosettingskommune er funnet.

Figur 14. Tidsbruk fra bosettingssamtale til utsøking for bosettinger fra mottak i 2012 (31.10. 2012). Statistikk innhentet fra IMDi. Prosent (N=2316, Missing=71)³².

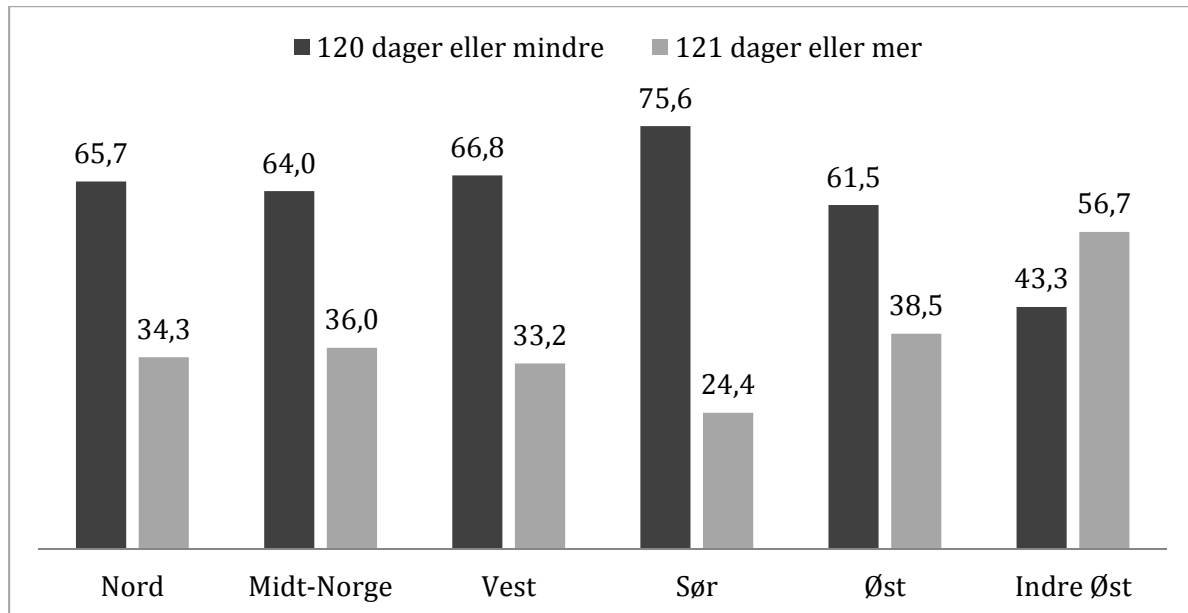


Om vi skiller mellom IMDis regionkontorer ser vi at det er variasjoner (se figur 15). Region Sør klarer å utsøke flere innen tre måneder etter at bosettingssamtale er gjennomført sammenlignet med de øvrige regionene. Region Indre Øst utsøker på sin

³² I denne statistikken er enslige mindreårige under 18 år, familieinnvandrede og overføringsflyktninger utelatt.

side klart færre innen tre måneder etter bosettingssamtalen. Forskjellene er signifikante og kan generaliseres til populasjonen.

Figur 15. Tidsbruk fra bosettingssamtale til utsøking for bosettinger fra mottak i 2012 (31.10. 2012), IMDi-regioner. Statistikk innhentet fra IMDi. Prosent (N Nord=347, Midt-Norge=344, Vest=458, Sør=315, Øst=540, Indre Øst=312, Missing=71)³³.



Hvordan kan de regionale forskjellene forklares? På den ene siden kan forskjeller knyttes til pressområder og ulik sammensetning i flyktninggruppen som skal bosettes. Når det gjelder førstnevnte er det lite som tilsier at kommunene i region Indre Øst opplever større press på bosetting enn i flere av de øvrige regionene. Vi har ikke statistikk på flyktninggruppens sammensetning i de ulike regionene, og vet derfor ikke om enkelte regioner har flere bosettingsklare som kan klassifiseres som «ressurskrevende» bosettinger. Forskjeller mellom regioner kan også forklares med ulike rutiner og praksis for arbeidet. Med tanke på forskjellene mellom region Sør og Indre Øst mener vi IMDi bør se på mulige årsaker til differansen i tidsbruk. Dette arbeidet er ifølge informanter i IMDi i gang, hvor en er i ferd med å utarbeide nye rutiner for arbeidet, samtidig som flere av regionene, inkludert region Indre Øst, jobber aktivt for å effektivisere arbeidet.

3.3.1.1 Rutiner ved forespørsler

Regionkontorene forespør i all hovedsak én kommune av gangen. I saker hvor det er et særlig behov for rask bosetting, eksempelvis overføringsflyktninger eller andre personer med behov for rask bosetting, hender det at det tas kontakt med flere kommuner samtidig. Kommunene får da tydelig beskjed om at den kommunen som kan

³³ I denne statistikken er enslige mindreårige, familieinnvandrede og overføringsflyktninger utelatt.

bosette raskest blir valgt, noe kommunene vi har snakket med opplever som en ryddig praksis. Flere av regionkontorene mener det er viktig å opprettholde rutinen hvor man søker ut personer til én kommune av gangen. Dette er nødvendig for å holde orden i arbeidet, samtidig som kommunene bruker til dels mye ressurser på å vurdere muligheter for bosetting. Det kan ifølge informantene i IMDi oppfattes som negativt i kommunene dersom de setter i gang et stort apparat for så ikke å få utsøkt personen. I enkelte av regionene benytter man i større grad en kombinasjon av disse fremgangsmåtene.

Forespørsler om bosetting fra IMDi sendes i all hovedsak per e-post. Dette bekreftes gjennom breddeundersøkelsen til kommunene, hvor 82,6 prosent svarer at henvendelser vanligvis kommer via e-post. Ett av regionkontorene understreker at henvendelser bør skje skriftlig for å kunne dokumentere oppstart av saker. Telefon benyttes ofte ved oppfølging av forespørsler. 57,5 prosent av kommunene svarer at forespørsler over telefon er vanlig. En av de kommuneansatte i intervjuene stiller spørsmålsteget ved flyktningenes rettssikkerhet ved kommunikasjon over e-post og telefon, og mener at det er noe man må være bevisst på. Også blant mottaksansatte oppleves det som risikofylt å sende taushetsbelagt informasjon via e-post. Informantenes refleksjoner kan knyttes til at sensitiv informasjon kan komme på avveie, og at relevant informasjon ikke dokumenteres godt nok.

Forespørsler om bosetting av enkeltpersoner sendes i 85,3 prosent av kommunene til flyktningkonsulent eller tilsvarende stilling. Åtte prosent av kommunene melder at forespørselen sendes til ordfører/rådmann, mens 6,7 prosent oppgir at det går til andre, eksempelvis virksomhets- eller NAV-leder. Dersom vi ser dette opp mot målet om så rask bosetting som mulig er det klart at forespørsler direkte til ansvarlige for bosetting er mest hensiktsmessig. En kan også stille spørsmål til hvorfor det politiske nivået skal involveres ved enkeltforespørsler, da kommunen allerede har forpliktet seg til bosetting gjennom det fattede vedtaket.

3.3.1.2 Kommuners vurderinger av forespørsler

De aller fleste IMDi-regionene oppgir at de gir kommunene én ukes svarfrist på forespørsler, mens én region opererer med 10 dagers svarfrist. En av regionene melder at svarfristen i realiteten bestemmes av kommunene, en praksis som illustrerer hvorfor tidsbruken i flere tilfeller blir lang:

*De [kommunene] setter premissene for når de skal svar på en henvendelse fra IMDi.
De fleste kommunene anfører at de vil svare IMDi når de har en ledig bolig.*

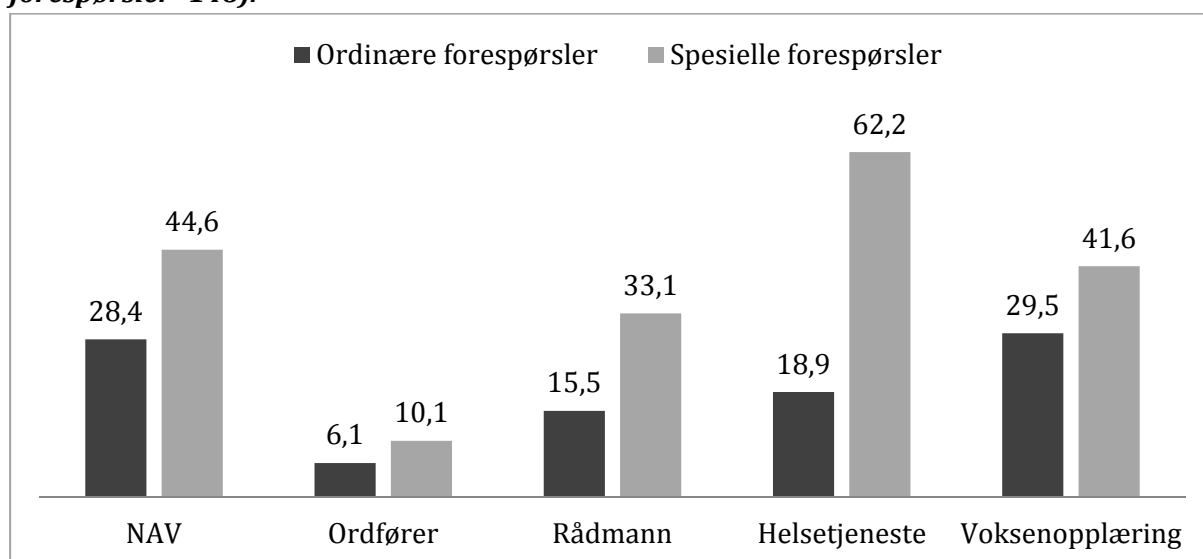
I de kvalitative intervjuene med kommuneansatte kommer det frem ulike praksiser knyttet til svarfrist og svarform. I de fleste kommunene i dybdestudien er beslutnings-

ansvaret ved bosetting av enkeltpersoner lagt til flyktningskontoret (eller tilsvarende enhet), og fasen fra forespørsel om bosetting til svar fra kommunen ser ikke ut til å være en sentral faktor i tidsbruken i ordinære bosettingssaker. I saker hvor det er særskilte behov kan imidlertid prosessen ta noe lenger tid, da flere enheter ofte involveres i vurderingen. Saksgangen illustreres av følgende sitat fra en kommuneansatt:

Vi har ingen frist for å svare, og det er heller ikke nødvendig. Vi tar sakene fortløpende, og det tar ikke lang tid, ikke mer enn maks én uke. Avgjørelsen tas av leder, men dersom det er spesielle behov tas det opp i fellesskap på kontoret (...) Noen ganger trekkes andre instanser inn, men det er veldig, veldig sjelden.

I breddeundersøkelsen ble kommunene spurt hvilke enheter som er involvert i vurderingen av ordinære og spesielle enkeltforespørsler om bosetting (eksempelvis ved særskilte behov). Svarene antyder at det ved forespørsler om bosetting av personer med særskilte behov naturlig nok er flere enheter involvert (se figur 16). Blant annet er særlig helsetjenestene, men også NAV og voksenopplæring i større grad involvert i disse vurderingene enn ved ordinære forespørsler. Også ordførere og rådmenn involveres i større grad når det er snakk om potensielt ressurskrevende bosettinger. Vi ser antydninger i datamaterialet til at ordfører- og rådmannsnivå oftere involveres i små kommuner. Dette kan skyldes at det er tettere kontakt mellom politisk nivå og flyktningskontoret i mindre kommuner. Det gjennomgående er at det i slike møter tas en vurdering på om de har ressurser og kapasitet til å følge opp den som skal bosettes. Det å få i gang et møte mellom partene og komme til en beslutning tar ofte lenger tid enn når bare én person eller de ansatte på flyktningskontoret skal ta denne beslutningen.

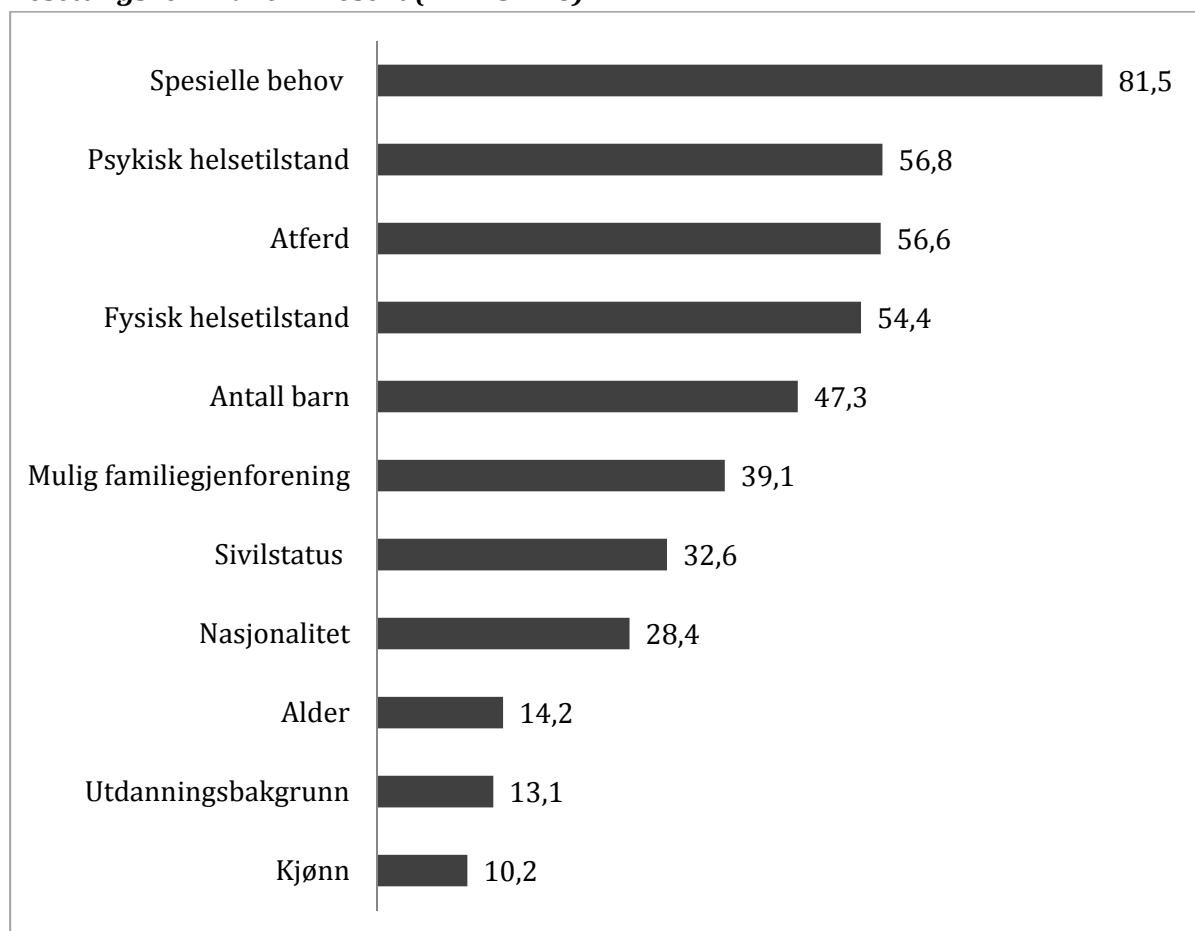
Figur 16. Enheter involvert ved ordinære og spesielle forespørsler om bosetting. Flere svar mulig. Bosettingskommuner. Prosent (N ordinære forespørsler=148, spesielle forespørsler=148).



Kommunene i breddeundersøkelsen ble spurt hvilke faktorer som bidrar til økt tidsbruk ved vurderinger av forespørsler. Her er et dominerende svar *boligtilgang*. I tillegg nevnes kapasiteten i flyktningtjenesten og øvrige kommunale tjenester, manglende informasjon fra IMDi om den bosettingsklare (særlig tilknyttet helse), utfordringer i samarbeidet mellom enhetene i kommunene, og behov for å innlemme flere beslutningsledd i vurderingen på grunn av fysiske, psykiske eller atferdsvansker.

Ved vurderinger av forespørsler om bosetting er den bosettingsklares eventuelle særskilte behov en sentral faktor i 81,5 prosent av kommunene i breddeundersøkelsen. Den bosettingsklares fysiske og psykiske helsetilstand og atferd er sentral for vurderingene i over halvparten av kommunene. Sivilstatus, antall barn og muligheter for familieinnvandring er sentrale temaer i noen færre kommuner (32,6-47,3 prosent). Av sosialdemografiske kjennetegn er nasjonalitet viktigere enn alder, utdanningsbakgrunn og kjønn, hvor de tre sistnevnte i liten grad ser ut til å være sentrale i kommuners vurderinger av forespørsler.

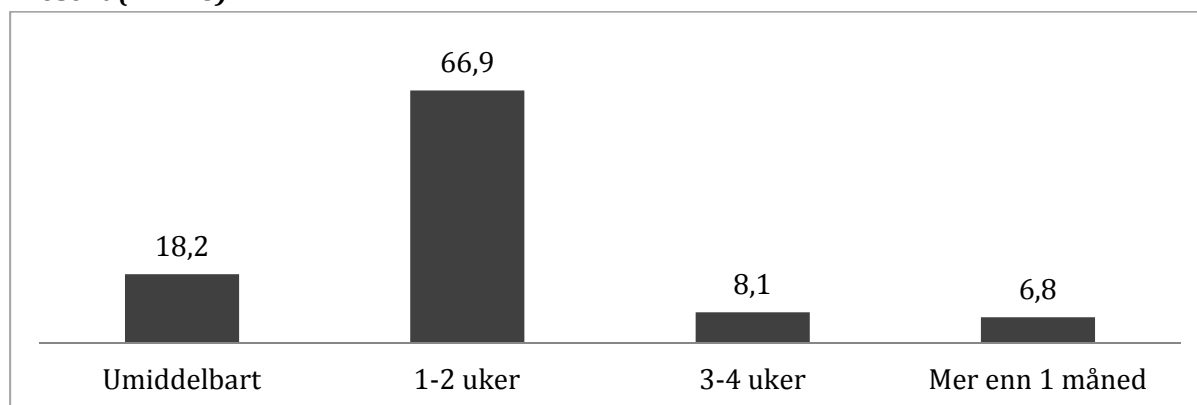
Figur 17. Faktorer er i stor til svært stor grad sentrale i vurderinger av enkeltforespørsler. Bosettingskommuner. Prosent (N=145-148).



3.3.1.3 Kommuners svar på forespørsler

18,2 prosent av kommunene i breddeundersøkelsen oppgir at de kan gi svar umiddelbart når IMDi sender forespørsel, mens 66,9 prosent vanligvis svarer i løpet av én til to uker (se figur 18). 14,9 prosent av kommunene oppgir at det vanligvis tar tre uker eller mer. Ifølge kommunene ser det dermed ut til at de som regel holder seg innenfor IMDis svarfrist på rundt én uke. Fra informanter i IMDi blir vi fortalt eksempler på klart lengre tidsbruk. Igjen er det vanskelig å si noe mer konkret om tidsbruken, da vi mangler nasjonale data på når kommuner forespørres og når det kommer svar.

Figur 18. Hvor raskt kan kommunen vanligvis svare på forespørsler. Bosettingskommuner. Prosent (N=148).



Også ved svar på forespørsler er e-post og telefon de mest brukte kommunikasjonskanalene. Enkelte kommuner oppgir brev som den vanligste svarformen på forespørsler. En viktig suksessfaktor ser for øvrig ut til å være at kommunen gir beskjed om antatt bosettingsuke ved positivt svar på forespørselen. En av de kommuneansatte sa i den forbindelse:

Når vi får en forespørsel fra IMDi oppgir vi alltid antatt bosettingsuke, og den klarer vi å overholde. Hvis vi ikke klarer det så handler det om bolig, men så fremt vi har bolig så går det greit.

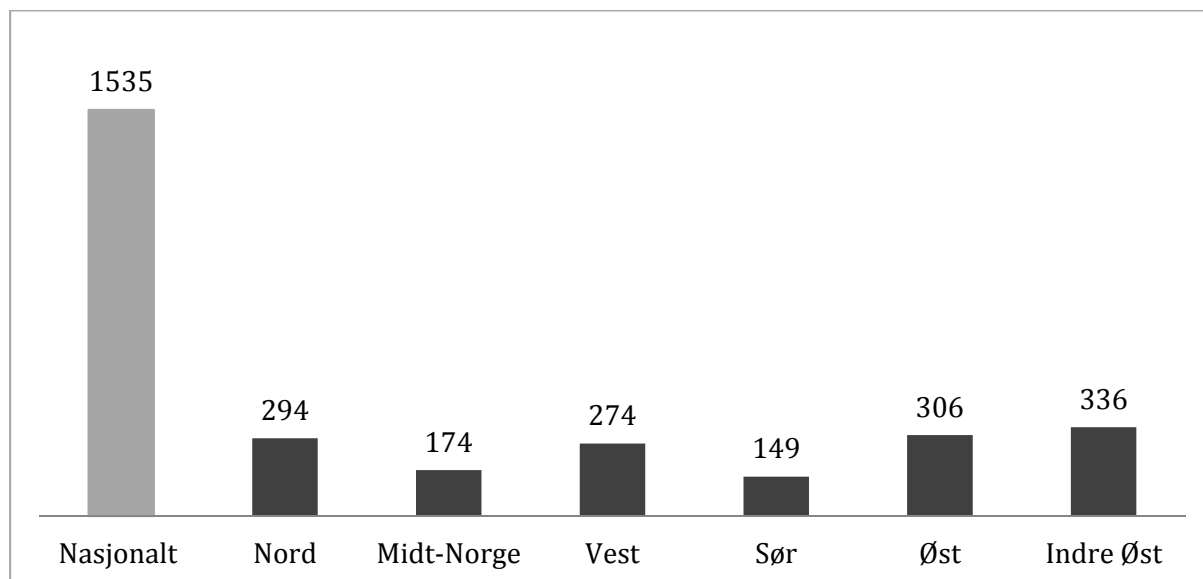
Denne praksisen gir forutsigbarhet for både IMDi, kommunen og den bosettingsklare. Ved å oppgi antatt bosettingsuke blir det også mer forpliktende, noe som kan bidra til å redusere tidsbruken i bosettingsarbeidet.

3.3.2 Lengeventende grupper

Lengeventende omfatter personer som har ventet mer enn seks måneder på bosetting etter positivt vedtak. Enslige mindreårige og barn i familie regnes som lengeventende etter tre måneder. Per 31. september 2012 ventet totalt 3547 personer på bosetting; av

disse var 46 prosent lengeventende (IMDi 2012b). Mens tallet på bosettingsklare økte med 80 prosent fra årsskiftet 2011/2012 til utgangen av tredje kvartal, ble tallet på lengeventende i samme periode mer enn tredoblet. Gruppen lengeventende domineres av enslige menn, hvor særlig Somalia, men også Eritrea er store nasjonalitetsgrupper. Om vi utelater enslige mindreårige, overføringsflyktninger og familieinnvandrede kan 1 535 personer i mottak regnes som lengeventende per 31. oktober 2012. Som vi ser av oversikten i figur 19 er det flest lengeventende i region Indre Øst og færrest i region Sør.

Figur 19. Lengeventende per 31.10.2012, nasjonalt og regionalt. Statistikk innhentet fra IMDi³⁴.



Det kommer tydelig frem at enkelte grupper blir sittende lenger i mottak enn andre, altså at det er noen grupper det er større utfordringer med å få bosatt. Dette gjelder spesielt flyktninger med store helseplager hvor det vil kreves mye ekstra ressurser i kommunen, enkelte nasjonalitetsgrupper³⁵, og enslige voksne med stor familie i hjemlandet hvor det ventes familieinnvandring. Bosetting av disse gruppene er ifølge informanter i IMDi preget av lange og krevende prosesser:

Mange ganger må vi sende forespørsel til flere kommuner om en og samme person, før noen sier ja til bosetting, og noen ganger sier alle nei. Dette er den verste og mest krevende fasen i arbeidet.

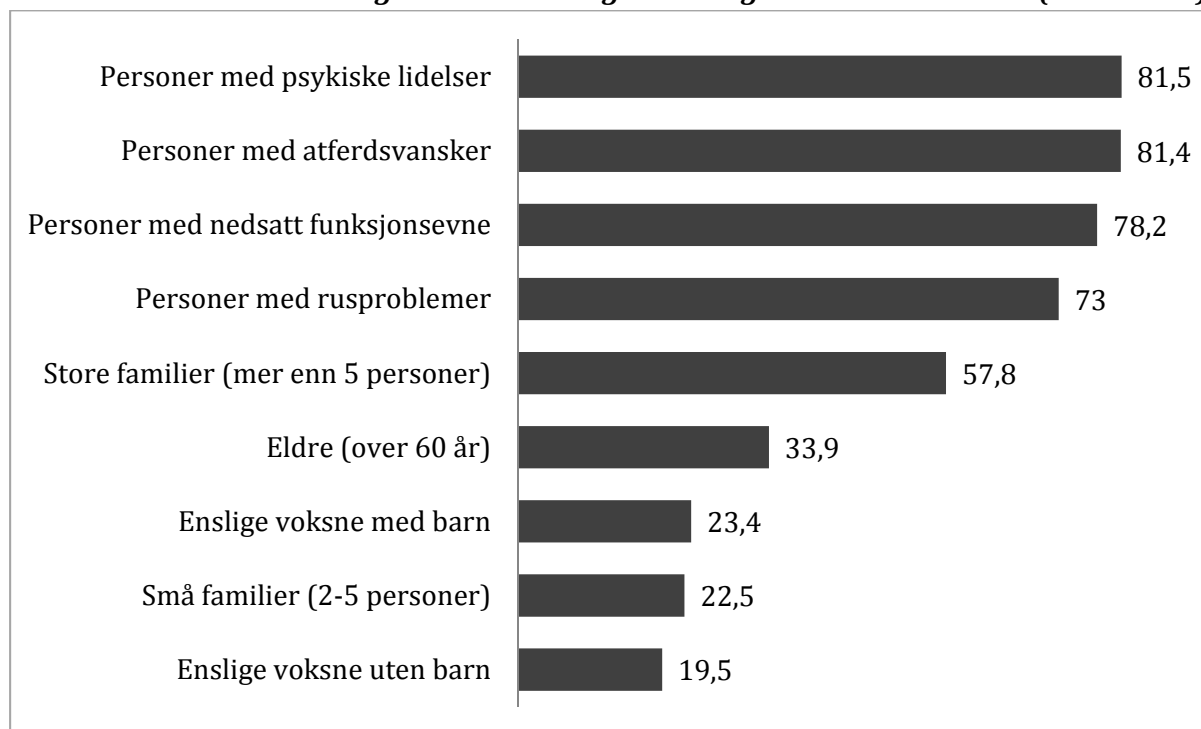
I breddeundersøkelsen ble kommunene spurt hvilke grupper som er ressurskrevende å bosette i forbindelse med målet om rask bosetting. Som figur 20 illustrerer anses ofte

³⁴ I denne statistikken er enslige mindreårige, familieinnvandrede og overføringsflyktninger utelatt. Totalantallet inkluderer også to personer som per 31. oktober 2012 ikke hadde blitt fordelt til en region.

³⁵ IMDi har de siste årene opplevd en motvilje mot å bosatte blant annet somaliske flyktninger. Dette er en klar utfordring med tanke på at flyktninger fra Somalia er den største nasjonalitetsgruppen i asylmottak, og også den største gruppen bosettingsklare som venter på bosetting (IMDi 2012a).

personer med særskilt helseproblematikk (psykiske lidelser, nedsatt funksjonsevne og rusproblemer) i tillegg til personer med atferdsvansker som ressurskrevende å bosette raskt. Også store familier er en utfordring i mange kommuner. Et mindretall av kommunene mener at små familier, enslige voksne med og uten barn, samt eldre er ressurskrevende grupper. Disse funnene er tydelige på tvers av regioner og kommune-størrelse. Imidlertid understreker flere i kommentarfeltene at utfordringene varierer fra person til person.

Figur 20. Grupper som i stor til svært stor grad er ressurskrevende å bosette i forbindelse med målet om rask bosetting. Flere svar mulig. Bosettingskommuner. Prosent (N=137-144).



For flere av disse gruppene handler kommunenes utfordringer i stor grad om tilgang på bolig. Flere melder at de mangler boliger for store familier og de har ikke et tilstrekkelig antall tilrettelagte boliger for personer med nedsatt funksjonsevne eller psykiske vansker. De opplever også utfordringer ved bosetting av enslige som etter hvert får familieinnvandring – med påfølgende nye behov for bolig. Flere kommuner kommenterer videre at de ikke har tilstrekkelig kapasitet og/eller kompetanse til å tilby tilrettelagte tjenester for personer med særskilte behov, særlig i forhold til rus- og atferdsproblematikk. Det kan også være utfordrende og tidkrevende å samkjøre flere tjenester for å få på plass et tjenestetilbud. Utfordringer tilknyttet barnehage- og skoleplass for barn nevnes også av flere kommuner. Fra IMDis side ser en at det knyttes stereotyper til enkelte nasjonalitetsgrupper, hvor kommuner ofte henviser til at visse nasjonaliteter er vanskeligere å integrere.

Blant kommunene i dybdestudien var det bevissthet knyttet til at enkelte grupper venter lenge i mottak, og det er enighet i alle instanser om at det å vente lenge på

bosetting er uheldig. Også ansatte i IMDi er svært bevisste på denne utfordringen, og ved regionkontorene er gruppen lengeventende en førsteprioritet ved bosetting, sammen med barnefamilier og enslige mindreårige. I én av regionene går alle bosettinger etter listen over bosettingsklare, noe som betyr at det jobbes for at de som har ventet lengst bosettes først. I andre regioner prioriteres også lengeventende, men listen over bosettingsklare følges ikke «slavisk» i samme grad. Begrunnelsen for dette er at det å bosette de lengeventende tar mye tid, og dersom man kun skal fokusere på bosetting av disse vil til slutt «alle» bli lengeventende.

Det at en relativt stor gruppe bosettingsklare blir sittende lenge på mottak er en utgift som tilfaller UDI. Lang ventetid i mottak er imidlertid også potensielt kostbart for kommunene, ettersom det ofte vil kunne føre til et vanskeligere integreringsarbeid når personen endelig blir bosatt. UDI har per dags dato en relativt stabil gruppe asylmottak, men plasskapasiteten er maksimalt utnyttet, og en frigjøring av plasser som nå holdes av bosettingsklare (og personer med endelig avslag) er nødvendig for å sikre gode vilkår for mottakene. Fra IMDis side påpekes det at for å kunne bygge ned restansene av lengeventende i mottak, er det avgjørende at en større del av de bosatte er fra denne gruppen. Dette innebærer at kommuner i større grad må være villige til å bosette personer som – av ulike årsaker – er blitt lengeventende. Per i dag preges imidlertid dette arbeidet av «forhandlinger» mellom IMDi og kommunene.

3.3.2.1 «Forhandlinger»

En av de største utfordringene ved bosettingsarbeidet er ifølge informanter i IMDi stadige «forhandlinger» med kommunene om bosetting av enkeltpersoner. Ansatte ved IMDis regionkontorer opplever ofte å måtte ta kontakt med flere kommuner etter tur angående en bosettingsklar person fordi kommunene oppfatter vedkommende som for utfordrende å bosette. Kommunene knytter ofte avslag til mangel på (egnet) bolig, ressursmangel i den kommunale tjenesten (manglende ressurser til å bosette personer med særskilte behov), ønske om å bygge opp visse nasjonalitetsgrupper/hindre «opphopning» av nasjonalitetsgrupper, og skepsis tilknyttet bosetting av enslige på grunn av potensielle familieinnvandring.

Informanter ved regionkontorene ble spurt i hvilken grad kommunene gis mulighet til forhandlinger ved forespørsler om bosetting. Flere understreker at kommuner ikke *gis* denne muligheten, men at de på grunn av bosettingsmodellens rammeverk har full rett til å si ja eller nei til bosetting av enkeltpersoner. IMDi plikter å fylle opp bosettingsplassene i kommunene hvor det er inngått gjensidig forpliktende avtaler, men dette skjer ifølge enkelte informanter i IMDi ofte på kommunenes premisser. En av informantene i IMDi svarer følgende:

Vi ønsker ikke å gi kommunene denne muligheten, men de fleste kommunene tar den muligheten, og i realiteten må vi avfinne oss med det og finne andre kandidater for å nyttiggjøre oss av kommunal kapasitet.

Vi spurte kommunene i breddeundersøkelsen hvorvidt de har forbehold tilknyttet hvem de kan bosette. Kun 64 kommuner besvarte dette spørsmålet, og en kan stille spørsmål til hvorvidt dette skyldes at kommunene opplever forbehold som et vanskelig tema. 30 kommuner tar forbehold tilknyttet nasjonalitet, 31 tilknyttet sivilstatus og 13 tilknyttet spesielle behov. Når det gjelder nasjonalitet understreker mange av kommunene at dette handler om et ønske om å bygge opp nasjonalitetsgrupper. Vi ser også at det er variasjoner mellom kommunene i dybdestudien knyttet til dette. De aller fleste forteller at de ikke har noen kriterier knyttet til hvem de ønsker å bosette, men det kommer samtidig frem at flere likevel gjør vurderinger når det kommer til personer med særskilte behov. Kommunene er opptatt av at de skal være i stand til å yte et kvalitativt godt tilbud til de som skal bosettes, og de gjør derfor faglige vurderinger. I dybdestudien er det likevel gjennomgående at kommunene ønsker å bosette de som de får forespørsel om å bosette. En av informantene sa:

Kommunen har ikke noen kriterier for hvem vi ønsker å bosette, men vi har noen prinsipper. Vi skal ikke drive selektiv bosetting ut fra hva som gagnar kommunen, det skal være mest mulig representativt for den gruppen som ankommer. Vi skal ta vår andel av de med spesielle behov, fra alle nasjonaliteter og ikke bare folk som ikke skal ha familieinnvandring. Disse prinsippene står sterkt hos oss. Når vi sier nei har vi alltid en gyldig grunn (...) Når det er personer med ekstra behov er vi nødt til å ta en vurdering av hvor mange vi kan ta. Vi må ha ressurser til å ivareta de som kommer.

Kommunene i dybdestudien bosetter fra alle nasjonaliteter og har ingen forbehold knyttet til verken kjønn, alder eller sivilstatus. Det som imidlertid er et viktig moment i dette er at det er en balanse i bosettingen, altså at gruppen som bosettes i kommunene gjenspeiler gruppen bosettingsklare. Kommunene er opptatt av at de skal bosette en variert gruppe flyktninger, da de opplever at dette er mest hensiktsmessig både for de som skal bosettes (med tanke på integrering) og for kommunene (med tanke på økonomi, bolig og ressursbruk).

Enkelte av regionkontorene melder at de i tilfeller hvor kommuner sier nei til forespørsler etterspør en faglig begrunnelse. I andre regioner ser det ut til at kommunene i mindre grad må begrunne avslag på forespørsler. Kommunenes svar gjenspeiler dette og vi ser at hvorvidt det oppgis begrunnelse varierer fra kommune til kommune. En av kommunene sier at de begrunner svar selv om dette ikke etterspørres av IMDi, da de er opptatt av at alle avslag på enkeltpersoner skal begrunnes faglig. En annen kommuneansatt sier at IMDi bør være tydeligere overfor kommunene på at det forventes at de skal bosette «alle» og at det ikke skal være forhandlinger på

enkeltpersoner. Informanten mener også at IMDi vegrer seg for å spørre kommuner som tidligere har vært negative til å bosette personer med spesielle behov eller som melder at de har lite ressurser til dette.

Følgende eksempel fra en IMDi-region tydeliggjør at den lange tidsbruken frem til utsøking er et sammensatt problem. Eksemplet omhandler bosetting av en enslig mann med familie i hjemlandet. Kommune 1 ble forespurt om bosetting 17. februar 2012 og svarte nei 27. februar. Kommune 2 ble forespurt 27. mars og svarte nei 18. april. Kommune 3 ble så forespurt 8. juni. Denne kommunen svarte nei 20. juni ut fra at de ikke hadde plan om somaliere og ikke hadde bolig til en stor familie. 29. juni ble saken presentert til kommune 4 som 8. august ga avslag med bakgrunn i usikkerhet tilknyttet bolig. Deretter ble kommune 5 forespurt 4. oktober. Denne kommunen ga avslag 12. oktober på grunn av mangel på familieboliger og barnehageplasser.

Hva viser dette eksemplet oss? For det første illustrerer det at IMDi til tider må gå mange runder med flere kommuner før bosettingsplass blir funnet. For det andre illustrerer eksemplet tydelig at IMDi i flere tilfeller bruker lang tid mellom hver nye forespørsel. For det tredje viser det at kommunene ikke alltid holder seg til svarfristen. For det fjerde viser eksemplet oss at ikke alle kommuner gir begrunnelse for avslag, og at dersom det foreligger begrunnelser er disse ofte koblet til boligmangel. Samlet viser dette utsnittet fra bosettingsarbeidet at prosessene kan være svært tidkrevende.

Både innen BLD, KS og IMDi ser en at det har utviklet seg en uheldig praksis, mer i enkelte regioner enn i andre, rundt kommuners frivillighet tilknyttet bosetting av enkeltpersoner. Kommuner har store frihet til å si nei til bosetting, og avslagene er i flere tilfeller ikke knyttet til faglige argumenter. Det er vanskelig å si hvordan en kan snu denne trenden uten å innføre en større grad av «tvang» i arbeidet. Utfordringene rundt forhandlinger forsterkes av det vi opplever som ulike «virkelighetsoppfatninger» i IMDi og kommunene. Mens IMDi ofte viser til at kommuner forhandler om bosettinger og setter kriterier for hvem de ønsker å bosette, mener kommunene ofte at de bosetter det de klarer ut fra det som er mulig. Et første steg på veien mot raskere bosetting er dermed å bygge en felles forståelse for utfordringene hos både IMDi og kommuner.

3.3.2.2 Tilskudd til bosetting av personer med alvorlige kjente funksjonshemninger og atferdsvansker

Personer med særskilte behov, blant annet tilknyttet nedsatt funksjonsevne og atferdsvansker, oppleves som nevnt som en ressurskrevende gruppe å bosette for mange kommuner. Her handler det både om tilgang til egnede boliger og tilstrekkelig kapasitet i det kommunale tjenesteapparatet. Tilskudd til bosetting av personer med alvorlig kjente funksjonshemninger og atferdsvansker defineres som et bosettingsfremmende stimuleringsstilskudd. Tilskuddet skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som

følger av bosetting av flyktninger med fysiske og/eller psykiske funksjonshemninger, personer med voldelig adferd og rusproblemer, alvorlige atferdsproblemer og liknende. Det finnes to tilskudd innenfor ordningen; Tilskudd 1, som er et engangstilskudd på 160 000,- i 2012, og tilskudd 2 som i 2012 er på inntil 800 100,- kr og kan tildeles årlig i integreringstilskuddsperioden, det vil si i maksimalt i fem år. Bosettingskommunene kan søke om *enten* Tilskudd 1 *eller* Tilskudd 2. Frist for å søke er 12 måneder etter bosetting.

Flere bosettingskommuner melder at søknadsprosessen tilknyttet dette tilskuddet er komplisert og ressurskrevende, og i det kvalitative materialet finner vi eksempel på at en kommune mistet tilskuddet på grunn av at de ikke klarte å overholde fristen. I søknadsprosessen kreves mye dokumentasjon, og det ytres at det kan være vanskelig å fremskaffe all informasjon i løpet av kort tid. Informasjonen som trengs må innhentes fra flere ulike instanser, noe som krever at flere må sette av tid til søknadsskrivingen, og en av informantene skrev i den forbindelse:

Det medgår mye tid til å samle informasjon nok fra helsepersonell og behandlere for å bygge opp en søknad om tilskudd, som også må ha konkrete budsjetter på tjenester og tiltak, som vil holde vann i IMDi's behandling.

Selve søknadsarbeidet har ingen direkte innvirkning på tidsbruken i bosettingsarbeidet, men merarbeid tilknyttet søknadsskriving og kommunenes skepsis til bosetting av denne gruppen kan likevel virke inn. For mange kommuner er et manglende samsvar mellom ressursbruk og tilskudd ved bosetting av personer med særskilte behov (særlig tilknyttet psykiske lidelser og ressurskrevende atferdsproblemer) et mye brukt argument når de sier nei til bosetting. Dersom kommunen i forkant av bosettingen er usikre på hvorvidt den bosettingsklare utløser ekstratilskudd, kan dette redusere viljen til å si ja til bosetting (for mer om dette, se Sosial- og helsedirektoratet 2007). For bosettingsklare som ikke kvalifiserer til tilskudd 1 eller 2 vil kommunene, ifølge IMDi (2011):

...i sin økonomiske vurdering av de potensielle kostnadene over sitt sosialhjelpsbudsjett mm, se hen til risikoen for at den bosatte vil eller ikke vil kunne få dekket (deler av) sitt nåværende eller fremtidige hjelpebehov gjennom trygdeytelser.

Nært koblet til dette er bosattes ulike trygderettigheter ut fra oppholdsstatus. Mens bosatte som har fått opphold etter utlendingsloven § 28 (flyktning etter flyktningkonvensjonen eller flyktningeliggende grunner) i utgangspunktet fyller inngangsvilkårene for alle typer trygdeytelser, vil personer som har fått opphold etter § 38 (opphold på humanitært grunnlag/sterke menneskelige hensyn) i utgangspunktet ikke kunne opparbeide seg rettigheter til for eksempel uføretrygd (IMDi 2011). IMDi opplever at dette skillet fører økt tidsbruk ved personer som er bosatte etter § 38 og som har helsemessige utfordringer.

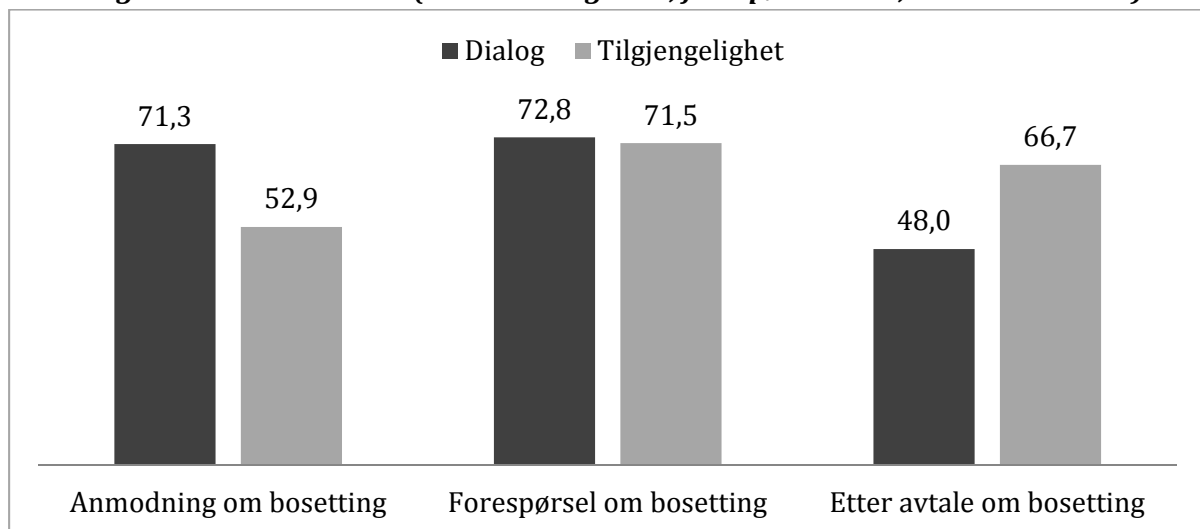
Fra flere hold, både i BLD, IMDi og KS, erkjennes det at dagens tilskudd ikke alltid møter kommunenes behov godt nok. En har derfor igangsatt en dialog tilknyttet hvorvidt tilskuddene kan endres for å bedre møte kommunenes reelle utfordringer.

3.3.3 Kommunikasjon, samarbeid og informasjonsflyt

Med mange aktører involvert i bosettingsarbeidet vil samarbeid, kommunikasjon og informasjonsflyt mellom instansene være av stor betydning for å nå målet om rask og god bosetting. Som vi har sett er mottakene generelt godt fornøyde med sitt samarbeid med IMDi, selv om enkelte mener det ligger et forbedringspotensial i tilgjengeligheten til IMDis saksbehandlere.

Kommunene ble i breddeundersøkelsen bedt om å vurdere dialogen med og tilgjengeligheten til IMDis saksbehandlere i følgende prosesser; ved anmodning om bosetting for kommende år, ved enkeltforespørsler om bosetting, og i det bosettingsforberedende arbeidet etter utsøking har funnet sted. Svarene presenteres i figur 21.

Figur 21. Dialog og tilgjengelighet oppleves som god/svært god ved følgende prosesser. Bosettingskommuner. Prosent (N anmodning=150, forespørsel=151, etter avtale=151).



Som vi ser av figur 21 mener et stort flertall av kommunene, 71,3 prosent, at dialogen med IMDi i anmodningsprosessen er god eller svært god. Imidlertid er klart færre, 52,9 prosent, fornøyde med saksbehandlerens tilgjengelighet i den samme prosessen. Ved forespørsel om bosetting av enkeltpersoner ser vi at rundt 72 prosent av kommunene er godt fornøyde med både dialog og tilgjengelighet, noe som muligens illustrerer at IMDis saksbehandlere er mer «på» i denne delen av bosettingsarbeidet. Etter avtale om bosetting er gjort, ser vi at kommunene blir mindre fornøyde med dialogen med IMDi. Her mener 48 prosent at dialogen er god eller svært god, mens 66,7 prosent synes tilgjengeligheten blant saksbehandlerne er god.

Samlet kan dette antyde at IMDi tilstedeværelse overfor kommunene varierer mellom de ulike stadiene i bosettingsarbeidet. En er «på» ved behov for vedtaks plasser og ved forespørslers om bosetting, mens trykket reduseres etter at bosettingsplass er funnet. Ut fra tilbakemeldingene fra bosettingskommuner kan det se ut til at det er ønskelig med en tilstedeværelse gjennom *hele* prosessen, og også etter flytting har funnet sted. Hva kommunene ønsker hjelp til etter bosetting vil variere, men vi ser et behov for tilstedeværelse og tilgjengelighet hos saksbehandler.

I dybdestudien er det varierende hvordan kommunene opplever samarbeidet med IMDi. Eksemplene i materialet strekker seg fra kommuner som beskriver at samarbeidet er svært bra til kommuner hvor samarbeidet beskrives som svært dårlig. En av de kommuneansatte sa: «*Vi er ikke imponert over IMDi, både med tanke på effektivitet og intern organisering. Det er prosessen fra vedtak til utsøking som tar tid*». Det mest vanlige er en kombinasjon av gode og dårlige erfaringer, som knyttes til både variasjoner fra sak til sak og fra saksbehandler til saksbehandler. Blant de kommuneansatte som opplever at samarbeidet med IMDi fungerer dårlig, knyttes dette til manglende dialog, lite fleksibilitet og smidighet fra IMDi side og mangel på samarbeidsmøter. Det ser også ut til at noen kommuner opplever at IMDi har lite forståelse for kommunenes situasjon, og en av de kommuneansatte sa:

Samarbeidet med IMDi er både-og. På saksbehandlernivå er det bra samarbeid og gode relasjoner. På strukturnivå er det annerledes, litt ovenfra og ned-holdning. Vi sliter med å få til et partnerskap. Det er lite likeverdig.

En av de kommuneansatte som var relativt fornøyd sa:

Vi er tilfreds med IMDi på akkurat det med bosetting. Løpende dialog og tett kontakt fungerer bra, men det er ikke optimalt (...) Det er lite rutiner, og da er det fare for at det blir veldig opp til hver enkelt saksbehandler.

Det ser ut til at både *mangel på klare rutinebeskrivelser* og *manglende etterfølgelse av fastsatte rutiner* fører til ulik praksis i IMDi-regionene. Dette ser vi eksempler på både i hvordan det tas kontakt med kommuner, dialogen som føres, hvilke rammer kommunene gis til forhandlinger om bosettinger, og oppfølgingen underveis i prosessen. IMDi er i skrivende stund i ferd med å utvikle nye rutinebeskrivelser for sitt bosettingsarbeid. De nye rutinene vil forhåpentligvis kunne sikre en større helhet i arbeidet i de ulike regionene. Dette krever imidlertid at rutinene følges.

Vi ønsker å understreke at IMDi regionkontorer jobber aktivt for å møte utfordringene i bosettingsarbeidet. Dette handler om å poengtere forpliktelser tilknyttet vedtak, unngå forhandlinger ved enkeltforespørslers, og effektivisere arbeidet ved forespørslers. På spørsmål om hva som kjennetegner et løsningsorientert bosettingsarbeid i IMDi svarer regionkontorene følgende:

- Profesjonell saksbehandling
 - Tett samarbeid i den regionale bosettingsgruppen
 - God kjennskap til kommunene (oppdatert på situasjon, ledig kapasitet og planer)
 - God fordeling av bosettingsklare mellom kommuner («byrdefordeling»)
 - God oppfølging av enkeltsaker
- Rutiner for kontakt med kommuner
 - Tett kontakt og god dialog (på flere nivåer) med kommunene
 - Faste kontaktpersoner for kommuner og asylmottak
 - Fortløpende informasjon til kommuner om situasjonen i bosettingsarbeidet
- God oppfølging og koordinering av bosettingsarbeidet nasjonalt og regionalt
 - Ledelsesforankring: Ledelse involverer seg i og følger opp arbeidet/resultater
 - Koordinator på regionnivå med helhetlig oversikt
 - Samarbeid på tvers av seksjoner og regioner i IMDi
 - Arenaer for faglig videreutvikling

3.3.3.1 Samarbeidsavtaler

IMDi har etter hvert bygd opp et stort batteri av samarbeidsavtaler med bosettingskommunene i regionene. Avtalene kan ha noe ulikt innhold og fokus, men felles er et ønske om å skape et helhetlig og forutsigbart arbeid for både IMDi og kommunene som samlet sikrer rask bosetting og god måloppnåelse i integreringsarbeidet. Avtalene inneholder ofte elementer tilknyttet periodevis bosetting og plan for anskaffelse av boliger. I flere av avtalene understrekes en gjensidig forpliktelse – hvor både kommunene og IMDi gis et ansvar. Mens kommunene på den ene siden forplikter seg til å overholde antall vedtaks plasser og sikre jevn og rask bosetting, skal IMDi sikre at personer søkes ut jevnt og bidra til balanse mellom bosetting av ulike kategorier bosettingsklare.

Kommunene ble i breddeundersøkelsen spurt hvorvidt de hadde samarbeidsavtale med IMDi og hva denne eventuelt inneholder. Vi tror flere kommuner her har forstått samarbeidsavtaler som avtaler om bosetting, og at antallet samarbeidsavtaler i realiteten er lavere enn det svarprosenten tilsier. 71,8 prosent av kommunene oppgir at de har en samarbeidsavtale med IMDi. 68,2 prosent av disse oppgir at avtalen inneholder flerårig vedtak, mens 26,2 oppgir at avtalen omfatter ettårig vedtak. 11,2 prosent svarer at avtalen omfatter periodevis bosetting.

Regionkontorene opplever at samarbeidsavtalene har bidratt til en konkretisering, profesjonalisering og forankring av bosettingsarbeidet i kommunene med mindre grad av forhandlinger ved forespørslers. Arbeidet har i større grad blitt koblet til ledelsesnivået, og en ser at sektoransvaret tydeliggjøres. Enkelte regioner ser at de har et stykke å gå før alle involverte kommunale etater oppfatter bosetting som et felles ansvar. Et

viktig moment er at IMDi ikke har noen sanksjonsmuligheter overfor kommunene – heller ikke når det foreligger en samarbeidsavtale. Imidlertid kan en avtale i større grad øke kommunenes følelse av forpliktelse og ansvar. Et av regionkontorene i IMDi forteller at samarbeidsavtaler har bidratt til at flere kommuner i deres region har stilt seg positive til å imøtekomme ekstraanmodningen for 2012. Dette illustrerer det store potensialet som ligger i denne typen avtalen.

Mange kommuner uttrykker at de er fornøyde med samarbeidsavtalen med IMDi. Begrunnelsen for dette er ofte knyttet til mer forutsigbarhet, jevnere bosetting gjennom året (på grunn av periodisert bosetting), og større mulighet for langsiktig planlegging ved flerårige vedtak. En av de kommuneansatte sa:

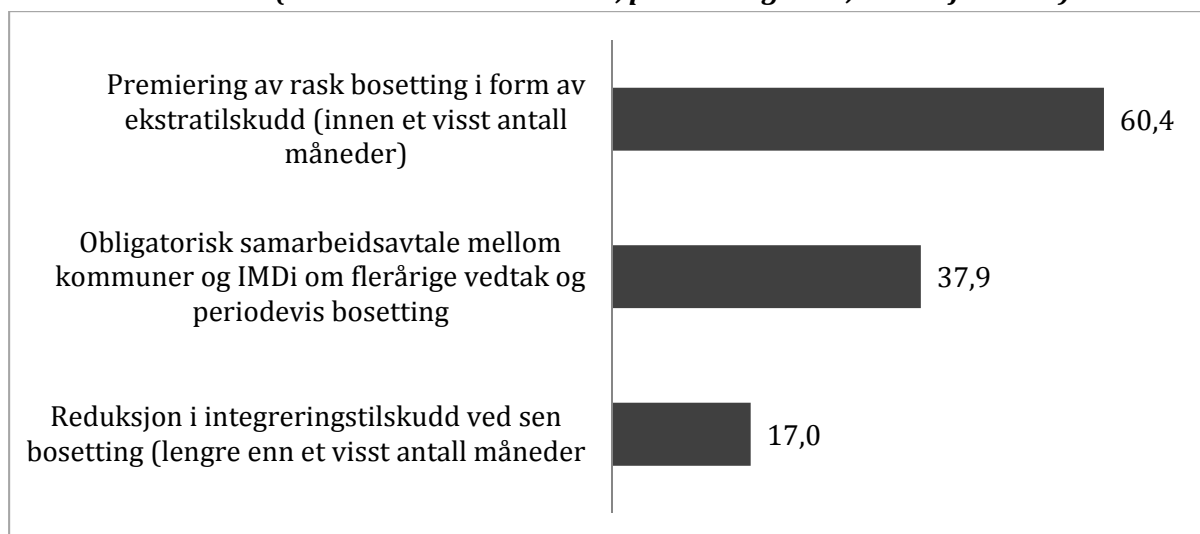
Det er en fordel å bosette jevnt ut over året, mindre belastning på systemet og bedre tilbud til flyktningene (...) Vi slipper panikkløsninger på slutten av året. Vi vil gjerne bosette alle i løpet av de tre første kvartalene (...) Gruppen som skal bosettes kunne med fordel ha vært enda mer konkretisert: hvor mange enslige, hvor mange familier, hvor mange med spesielle behov. Dette ville gjort planleggingen enda lettere, men jeg skjønner samtidig at dette er vanskelig.

Som vi ser av sitatet over har kommunen gode erfaringer, spesielt knyttet til bedre tilbud og bedre muligheter for planlegging. En annen viktig suksessfaktor ved samarbeidsavtalene er knyttet til at det har vært mer dialog mellom IMDi og kommuneledelsen i kommunene, noe som har ført til større bevissthet knyttet til bosetting og hva bosettingsansvaret innebærer. Det er imidlertid en utfordring, ifølge flere kommuneansatte, at samarbeidsavtalene bidrar til at kommunene inngår større forpliktelser, uten at IMDi gjør det samme. Flere kommuneansatte mener IMDi også burde hatt større forpliktelser, for eksempel ved at de plikter å søke ut personer til kommunen som avtalt. Det er usikkert hvor utbredt manglende utsøkinger fra IMDi side er, men dette er uansett situasjoner som bør unngås.

3.3.3.2 Tiltak for rask bosetting –« gulrot og pisk»

Det har som tidligere nevnt blitt lansert en rekke tiltak for å motivere kommuner til rask bosetting. Blant disse finner vi obligatoriske samarbeidsavtaler mellom kommuner og IMDi, premiering av rask bosetting i form av ekstratilskudd og reduksjon i integrerings-tilskudd ved sen bosetting. Figur 22 viser andelen kommuner som mener tiltakene i stor til svært stor grad ville ført til raskere bosetting.

Figur 22. Tiltak som i stor til svært stor grad ville ført til raskere bosetting. Bosettingskommuner. Prosent (N samarbeidsavtale=145, premiering=144, reduksjon=141).



Vi ser av figur 22 at kommunene, kanskje ikke så overraskende, er relativt positive til effekter av premiering av rask bosetting og negative til effekter av reduksjon i tilskudd ved sen bosetting. Flere av kommunene utdyper at en «straff» i form av reduksjon i tilskudd vil kunne ha en negativ effekt hvor kommuners motivasjon for bosetting reduseres. Noen kommuner uttrykker også at premiering bryter med intensjonen om jevn, kvartalsvis bosetting og at en premiering av tidlig bosetting kan bidra til at «alle» vil bosette i starten av året. I tillegg stilles det spørsmålsteget ved om premiering av rask bosetting kan gå på bekostning av kvaliteten på arbeidet.

Når det gjelder effekten av samarbeidsavtaler er det overraskende at kun 37,9 prosent av kommunene mener slike avtaler kan føre til raskere bosetting. Vi ser en tendens i datamaterialet til at det særlig er små kommuner som tror avtaler kan føre til raskere tidsbruk. Dette kan muligens skyldes at små kommuner ofte mangler formaliserte rutiner for bosettingsarbeidet (Thorshaug mfl. 2011) og derfor ser at tydeligere avtaler med IMDi kan effektivisere arbeidet. Imidlertid hadde en av de små kommunene i dybdestudien liten tro på at dette kunne effektivisere tidsbruken ettersom de uansett kommer til å mangle boliger. Flere utdyper at samarbeidsavtalers suksess i stor grad handler om at en klarer å ansvarliggjøre kommunen på et politisk og administrativt nivå med tilhørende *formalisering* av arbeidet. Uten en slik forankring vil mye av ansvaret tilfalle flyktningtjenesten, uten at rammene for å sikre rask bosetting er tilstede. Det er også nødvendig at samarbeidsavtalene som nevnt innebærer en *gjensidig forpliktelse*, hvor både kommunen og IMDi gis plikter og rettigheter.

3.3.3.3 Lister med bosettingsklare

Flere av kommunene som har samarbeidsavtale får tilsendt en liste fra IMDi over personer som skal bosettes. I praksis har kommunen mulighet til å si nei til bosetting av

enkeltpersoner fra listen, men ifølge de kommuneansatte i dybdestudien skjer dette veldig sjelden. Det ser ut til at kommunene som har opplever denne ordningen som hensiktsmessig også er kommuner hvor samarbeidet med IMDi generelt fungerer bra, hvor det er en god dialog og hvor kommunene har tillit til at IMDi sørger for jevn fordeling av bosettingsklare.

For noen kommuner oppleves praksisen med tilsendte lister lite hensiktsmessig. Det som skjer ifølge en av våre informanter er at ansvaret for tidsbruken forskyves fra IMDi til kommunen. Når kommunene ikke har ledig bolig som er tilpasset den/de aktuelle bosettingsklare blir ventetiden i mottak like lang, og kanskje lenger enn den ville blitt dersom IMDi hadde jobbet med å finne en kommune med ledig kapasitet. I tillegg får kommunene stadige henvendelser fra bosettingsklare om når de kan bosettes, noe som fører til økt tidspress for de ansatte. Når mulighetene for å få personer/familier som er tilpasset boligmassen reduseres, skapes det også mer arbeid i kommunene i form av omrokkeringer og flyttinger. I flere kommuner fortalte de at personer som allerede er bosatt må flytte til andre boliger for at de skal få «boligkabalene» til å gå opp. I noen kommuner opplevde de at systemet med tilsendte lister fører til flere bofellesskap, noe flere mente var uheldig. Begrunnelsen for dette var knyttet til både de bosettingsklares ønske om å bo alene, og merarbeid for kommunene på grunn av flere flyttinger. Disse utfordringene er også kjent fra andre studier (Paulsen mfl. 2010, Thorshaug mfl. 2011).

Dersom IMDi skal avgjøre hvilke personer som skal bosettes i hvilke kommuner vil det være avgjørende at kommunene har tillit til at IMDi klarer å gjennomføre en god fordeling. I dybdestudien sier mange kommuneansatte at de har tillit til at IMDi har kompetanse og oversikt nok til å sikre dette, men samtidig mener likevel de fleste vi har snakket med at deres kommune får en relativt stor andel av personer med ekstra behov og enslige med mulighet for familieinnvandring sammenlignet med andre kommuner. I datamaterialet er det også eksempler på kommuner som mener at IMDi i liten grad har oversikt og at de absolutt ikke vil være i stand til å foreta en god nok fordeling. Dette handler ifølge en av informantene om i) at IMDi er for opptatt av å få folk ut av mottakene, ii) at ansatte i IMDi ikke kjenner til forholdene i kommunene godt nok siden de «aldri er i kommunen» og iii) at IMDi ikke har god nok oversikt over hvor mange som er bosatt i den enkelte kommune; «*de har helt andre tall enn det som faktisk er tilfelle i kommunene*».

Dette kan kobles til funn i Sosial- og helsedirektoratets (2007) studie om bosetting av personer med ressurskrevende helseproblemer. Her kom det frem episoder hvor viktig informasjon om enkelte bosettingsklare hadde blitt holdt tilbake for å få bosatt eller flyttet dem til en annen kommune, og hvor konsekvensene har vært bosetting i kommuner som ikke har hatt ressurser eller kompetanse til å takle utfordringene. Slike situasjoner er med på å forsterke kommuners skepsis til statlige aktører i bosettingsarbeidet.

3.3.3.4 IKT-systemet – utfordringer og strategier

Som vi har vært inne på nevnes de tilgjengelige IKT-systemene og mulighetene for samordnet informasjon som en utfordring av flere innen asylmottak, UDI og IMDi. IKT-systemene ved bosetting av flyktninger er koblet til Database for utlendingsforvaltningen (UDB). I dag består IKT-systemet av to hovedsystemer, DUF og Nasjonalt Introduksjonsregister (NIR). I tillegg kommer Sesam som er datasystemet som UDI og asylmottakene bruker for å registrere opplysninger.

Dagens system er bygd på eldre teknologi som vanskeliggjør videreutvikling og medfører store drifts- og forvaltningskostnader. Systemene ble designet før IMDi ble etablert og forvaltes av UDI. Det er ikke gjennomført noen endringer i systemet for å bedre kunne møte databehovet tilknyttet arbeidsprosesser i UDI og IMDi. Dette har ført til et uklart eierforhold til dataene i UDB. Det er ressurskrevende at mye av kommunikasjonen med kommunene skjer utenfor dette systemet og at mye fortsatt formidles per post. Videre er informasjonen tilknyttet vedtak til dels uklar, hvor IMDi i enkelte tilfeller må bruke tid på å sjekke hvorvidt det ligger begrensninger i positive vedtak.

Informanter i IMDi beskriver dagens system som tungvint, tregt, oppstykket og utdatert. Saksbehandlerne er avhengige av informasjonen som ligger i IKT-systemene for å kunne utføre et effektivt og kvalitativt godt arbeid. Informasjonen er imidlertid, som en informant uttalte, *«bare som god som saksbehandleren som har lagt den inn»*. Dersom det er haket av feil eller lagt inn feil informasjon i systemet vil dette kunne forlenge tidsbruken betraktelig. IMDi oppsummeres manglene i dagens datasystem på følgende måte³⁶:

- Systemene legger ikke til rette for gjenbruk av informasjon på tvers av arbeidsprosesser, noe som fører til dobbeltregistrering og manuell behandling av informasjon.
- Det er ingen systemstøtte for oppfølging av kommuner med tanke på å gi bosatte rettigheter og/eller plikter innenfor bestemte tidsfrister.
- Systemene gir ikke mulighet for løpende loggføring av kontakten mellom IMDi og den enkelte kommune.
- Rapporter og statistikkuttrekk er verken tilpasset IMDis eller kommunenes behov for faste rapporteringer eller løpende oppfølging.
- Informasjon fra ulike datakilder må sammenstilles manuelt for å kunne se ulike områder i sammenheng.
- Informasjon er oftest tilgjengelig for kommunene i papirformat.

³⁶ Hentet fra IMDis informasjonsskriv 1, *Impact. Et nytt virksomhetssystem som på en helhetlig måte skal støtte oppunder IMDis og kommunenes integrerings- og inkluderingsarbeid.*

- IMDi har behov for å bedre datakvaliteten i saksbehandlingen. Feil- og ufullstendige registreringer i utlendingsforvaltningen og kommunene har konsekvenser for enkeltpersoners rettigheter og plikter.
- Det er usikkert hvorvidt UDI beholder DUF eller faser det ut.

I sin gjennomgang av bosettingsprosessen anbefalte Ibenholt og Bakli (2009) å utvikle et saksbehandlingssystem som gir en samlet og enhetlig oversikt over bosettingsklare personer, mottakstilknytning og ledige vedtaks plasser i kommunene. Systemet skal også kunne brukes til å registrere informasjon om den bosettingsklare tilknyttet familieforhold, spesielle behov og så videre, og informasjon om kommunene om blant annet vilkår tilknyttet vedtaks plasser og innmeldte ledige boliger. Informantene i vår evaluering etterlyser de samme funksjonene som nevnes i studien fra 2009. Ønsket er et system som både IMDi og kommunene kan bruke, hvor anmodninger med svar, og forespørsler med svar og utsøkinger går via samme system. Når det gjelder «menneskelige feil» vil et nytt system også være utsatt for feilregistreringer. Imidlertid vil det finnes gode alternativer for å gjøre informasjonen så tydelig som mulig, blant annet slik at det kommer klart frem hvorvidt et vedtak aktualiserer bosetting.

IMDi er i gang med utvikling av plattform for nytt IKT-system kalt *Impact*. Visma Consulting har fått i oppdrag å utvikle en robust, enhetlig og fleksibel plattform tilknyttet hele tiltakskjeden i IMDi. Systemet skal legge til rette for effektiv samhandling med kommunene. Per i dag er en i ferd med å legge ferdig arkitekturen og grunnstrukturene. Systemet bygges modul for modul, hvor første del er en «basisplattform», mens Nasjonalt Introduksjonsregister skal komme på plass i 2013. Arbeidet med å spesifisere kravene til en ny «bosettingsmodul» kan starte tidligst sommeren 2013. Regjeringen skriver i Stortingsmelding nr. 6 (2012-2013) at de ønsker å styrke og utvikle IMDis IKT-systemer, og ser gode systemer som en forutsetning for blant annet dialogen med kommunene i bosettingsarbeidet. I statsbudsjettet for 2013 er det foreslått å bevilge totalt 10,5 millioner kroner til dette arbeid.

3.3.4 Alternative former for bosetting

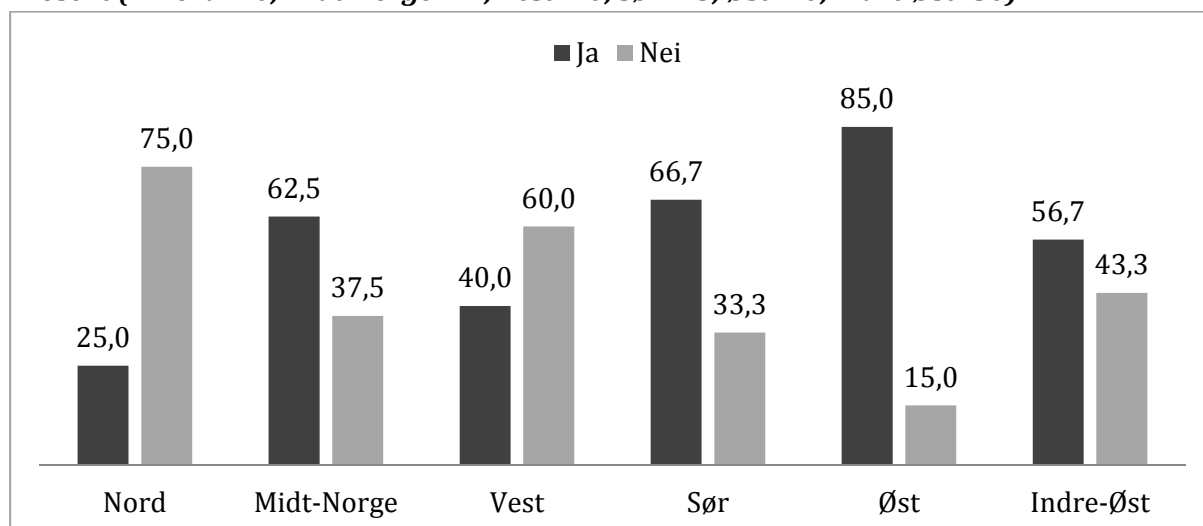
3.3.4.1 Bosetting på tvers av regioner

IMDis regionkontorer har en intern overføringsliste (felles liste mellom kontorene) for bosetting i andre regioner. Denne typen bosetting på tvers av regioner aktualiseres dersom bosettingsklare har tilknytning i andre regioner, eksempelvis dersom personen har funnet bolig selv eller ønsker å bo i bofellesskap med andre i en annen region, har et konkret tilbud om jobb eller utdanning, eller har familie i en annen region. Bosetting i andre regioner er også relevant ved behov for særskilt behandling eller oppfølging ved sykehus, dersom regioner har ledig kapasitet, eller dersom enkelte kommuner har boliger som er egnet til spesielle grupper som befinner seg i andre regioner (blant annet

boliger som passer for store familier eller som er tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne). Det meldes også om situasjoner der kommuner i regionen ber om å få bosatt personer som befinner seg på mottak i en annen region. I slike tilfeller sender regionkontoret e-post til det aktuelle regionkontoret og ber om tilbakemelding. Dersom regionkontoret er positiv til overføring innfris kommunenes ønsker og den aktuelle personen søkes ut. Også i tilfeller med lengeventende har en benyttet bosetting på tvers av regionene.

Kommunenes svar i breddeundersøkelsen antyder at en del kommuner har erfaring med bosetting fra andre regioner. 44,6 prosent oppgir at de ikke bosatte noen fra andre regioner i løpet av 2011. 33,8 prosent bosatte én til tre boenheter (hvor en boenhet kan være en familie, et par eller en enslig), mens 13,1 prosent bosatte fire til seks boenheter fra andre regioner. 8,4 prosent bosatte sju eller flere boenheter fra andre regioner i løpet av 2011. Ikke overraskende ser det ut til at det særlig er kommuner i region Øst som bosetter fra andre regioner, mens det er lite vanlig i region Nord (se figur 23).

Figur 23. Bosetting fra andre IMDi-regioner fordelt på region. Bosettingskommuner. Prosent (N Nord=20, Midt-Norge=24; Vest=20, Sør=15; Øst=20, Indre Øst=30).



**Forskjellene mellom regionene er signifikante på 0,05-nivå.*

I en av kommunene ble bosetting på tvers av regioner nevnt som en utfordring. Kommunen har samarbeidsavtale med IMDi og får liste over bosettingsklare. IMDi hadde sagt til kommunen at de kunne bruke tid på kartlegging og det å bli kjent mens de bosettingsklare bodde i mottak, noe som i utgangspunktet ble oppfattet som en god idé av kommunene, men «når over halvparten av flyktingene kommer fra mottak i Nord så er ikke dette mulig» ifølge informanten.

Det er imidlertid også klare fordeler med bosetting på tvers av regioner, ettersom antallet kommuner som kan ha kapasitet til å ta imot personer med særskilte behov økes. Enkelte av våre informanter mener det store fokuset på regioner og resultater kan føre til at en i for liten grad utnytter potensialet som ligger i bosetting på tvers av

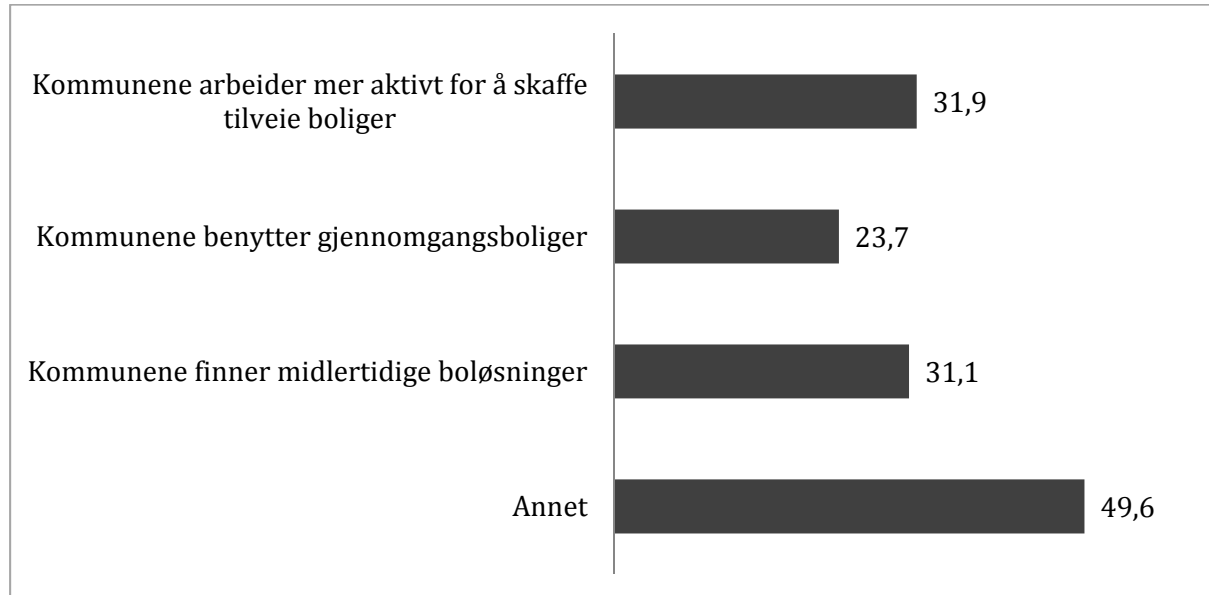
regioner. Dersom en i større grad ser bosetting på et nasjonalt nivå vil en sannsynligvis klare å bosette flere (også flere lengeventende) raskt.

3.3.4.2 Overføringsflyktninger

Ofte nevnes overføringsflyktninger som en gruppe hvor bosettingen går raskere enn normalt, og det stilles spørsmål til hvordan kommuner klarer å få på plass bolig og tjenester så raskt når det ved ordinære bosettinger tar lang tid. Vi spurte kommunene i breddeundersøkelsen hva mulige årsaker kan være (se figur 24).

31,9 prosent mener kommuner arbeider mer aktivt for å skaffe tilveie boliger når overføringsflyktninger skal bosettes. Noe av årsaken kan også ligge i hvilke boliger som benyttes: 31,1 prosent mener kommunene finner midlertidige boløsninger, mens 23,7 prosent mener kommunene i større grad benytter gjennomgangsboliger. Det nevnes også flere andre årsaker: overføringsflyktninger er lettere å «selge» under fordeling av kommunale boliger, kommunen setter normal bosetting «på vent» for å prioritere overføringsflyktninger, og det er en større «dugnad» blant kommunens enheter for å få på plass et botilbud raskt.

Figur 24. Årsaker til at kommuner klarer å gjennomføre rask bosetting av overføringsflyktninger. Flere svar mulig. Bosettingskommuner. Prosent (N=135).



Flere kommuner påpeker imidlertid at bosetting av overføringsflyktninger ikke nødvendigvis skjer raskt, da disse ofte søkes ut til kommuner på flere måneders varsel. Samlet kan det uansett se ut til at kommuner ofte velger mer midlertidige boløsninger ved bosetting av overføringsflyktninger, mens dette er en sjeldnere valgt løsning ved ordinære bosettinger. Som vi kommer tilbake til i diskusjonen må bruk av midlertidige boløsninger ses opp mot målet om god og stabil bosetting.

3.3.4.3 Bosetting på egen hånd – «selvbosetting»

Bosetting på egen hånd, her kalt *selvbosetting uten rettigheter*, omhandler personer som bosetter seg i en kommune uten offentlig støtte og uten tillatelse fra kommunen. Dette er personer som flytter fra mottak etter at de har fått oppholdstillatelse eller private boende som ikke tar kontakt med IMDi innen fristen³⁷ etter at de har fått oppholdstillatelse. Per i dag mister personer som bosetter seg på egen hånd retten til introduksjonsprogram. Flyktninger som skaffer bolig selv og deretter søkes ut til en kommune gjennom IMDi vil imidlertid ikke få begrensede rettigheter, og vi velger å kalle denne formen for bosetting *selvbosetting med rettigheter*. Flere kommuner har åpnet for en slik praksis (selvbosetting med godkjenning fra kommunen).

Problematikken rundt selvbosetting og rettigheter til introduksjonsprogram har blitt løftet frem av flere instanser, særlig i forbindelse med uttalelsene til høringen om ny bosettingsmodell. I Stortingsmelding nr. 6 (2012-2013) åpnes det opp for at flyktninger i større grad kan finne bolig og arbeid på egen hånd, og likevel ha rett til introduksjonsprogram (ved selvbosetting uten tillatelse fra kommunen). Dette vil kreve en lovendring. Det understrekes også at flyktninger som bosettes etter avtale med en kommune i større grad bør oppfordres til å finne bolig selv innenfor rammer fastsatt av den enkelte kommune.

Både i denne evalueringen og i tidligere studier av bosettingsarbeidet kommer det frem både utfordringer og fordeler ved selvbosetting. Flere mener at aktivisering av bosettingsklare til selv å finne bolig kan øke bosettingstempoet (se også Thorshaug mfl. 2009). Hovedutfordringen for kommunene er å skaffe boliger, og selvbosetting kan da bidra til at flere blir bosatt innen kort tid. Det å skaffe bolig selv kan imidlertid være en utfordring for mange flyktninger, og i noen kommuner oppgis dette som en årsak til at de ser selvbosetting som lite aktuelt. I denne sammenheng er nettverk et viktig stikkord. Vi ser at det i kommuner hvor selvbosetting med rettigheter aktualiseres ofte er en høy andel innvandrere, og at bosetting ofte skjer med hjelp fra nettverk. I en kommune fortalte informantene at flyktninger som ønsket selvbosetting med rettigheter ofte kom sammen med tidligere flyktninger som nå hadde etablert seg i kommunen, og som hadde bistått med å fremskaffe bolig. I den aktuelle kommunen så en at dette kan være en ressurs å bygge videre på, spesielt nå når kommunen opplever en tendens til mindre fraflytting.

I en studie fra 2009 (Thorshaug mfl.) ble det vist til at selvbosetting kan gi økt grad av uforutsigbarhet i det kommunale bosettingsarbeidet. Kommunene har mindre oversikt over når flyktningene kommer, hvilke boliger det er behov for og hvilken oppfølging hver enkelt trenger. Det presiseres av flere informanter at det er viktig at også

³⁷ IMDi har ansvar for å bosette de som får oppholdstillatelse mens de bor utenfor mottakssystemet, hvis personene tar kontakt med direktoratet innen tre måneder.

selvbosetting foregår «i ordnede forhold». Det er IMDi som sitter med oversikt over bosettingsklare, og det må blant annet avklares med IMDi at personen ikke er utsøkt til en annen kommune. I tillegg jobbes det i flere kommuner med kvalitetssikring av boliger og leiekontrakter ved selvbosetting, noe som er begrunnet i tidligere erfaringer med mangelfulle husleiekontrakter og for dårlige boliger. Dette er også aktualisert i tidligere studier (Thorshaug mfl. 2009), hvor det i flere kommuner kom frem at boligene ikke holdt tilstrekkelig standard og at flyktningtjenesten i mange tilfeller måtte gå inn i husleiekontrakter og vurderinger av leiligheter. Ved å sikre gode boliger unngår kommunen at de må fremskaffe ny bolig til personen kort tid etter bosetting, noe de har erfart at kan forekomme ved selvbosetting.

Det ser ut til å variere noe i hvilken grad IMDis regionkontorer oppfordrer til selvbosetting. I breddeundersøkelsen oppgir 37,9 prosent av mottakene at IMDi i stor til svært stor grad tillater at beboere selv kan bidra til å finne kommune plass. En nesten like stor andel, 31,8 prosent, mener motsatt at IMDi i liten til svært liten grad tillater dette. Vi ser antydninger til at mottakene i region Nord og delvis Vest i større grad opplever positivitet fra IMDi når det gjelder denne typen bosetting. Region Øst forteller at rundt en fjerdedel av alle som IMDi bosetter i Oslo er selvbosatte eller privatboende.

En av utfordringene som ble nevnt ved selvbosetting var at det enkelte ganger blir gitt ulik informasjon fra mottak, IMDi og kommunene. For eksempel kan bosettingsklare få beskjed om at de må henvende seg direkte til kommunen, mens kommunen henviser videre til IMDi med beskjed om at de følger utsøkningsrutinene. Forskjellige beskjeder kan føre til frustrasjon hos flyktingene, som kan føle seg som «kasteballer» i systemet. I tillegg fører det til ekstraarbeid for ansatte i kommunen fordi de får mange henvendelser fra flyktinger som ikke skal bosettes i kommunen.

Selvbosetting kan som nevnt føre til utfordringer på nasjonalt og kommunalt nivå. På nasjonalt nivå kan det føre til (for) stor bosetting i sentrale strøk og bykommuner. Regjeringen åpner i den forbindelse for at de største bysentrene skal unntas en ordning med selvbosetting med rettigheter, nettopp for å unngå press og belastning (Stortingsmelding nr. 6 2012-2013). Funn fra vår evaluering tilsier at selvbosetting med rettigheter kan ha noen utfordringer, men at det også kan ligge et stort ubrukt potensial i denne formen for bosetting dersom man kan benytte det som et supplement til den ordinære bosettingen. Frem til en eventuell lovendring kommer på plass som sikrer at all selvbosetting følges av rettigheter til introduksjonsprogram, bør en i større grad se på muligheten for selvbosetting med godkjenning fra kommunene.

3.3.4.4 Koblingsarbeid mellom asylmottak og kommuner

Tidligere var det relativt vanlig med koblingsarbeid mellom asylmottak og kommuner, hvor personer ble bosatt direkte fra mottak – uten at IMDi var involvert i arbeidet. Dette

samarbeidet har eksempelvis kunnet omfatte at mottaket ringer kommunen og etterspør ledige boliger - eller motsatt at kommunen ringer mottaket og etterspør bosettingsklare til ledige boliger. IMDi har i slike sammenhenger ofte kun hatt en administrativ rolle rundt offisiell utsøking og oversending av papirer. Denne typen bosetting har flere klare fordeler: Den bosettingsklare kjenner allerede kommunen og har kunnet opparbeidet seg kontakter både i kommuneapparatet og lokalmiljøet, samtidig som kommunenes enheter ofte kjenner vedkommende. Videre kan det også være enklere for personen å finne leilighet på egen hånd (selvbosetting). Samtidig har bosetting fra mottak ført til visse utfordringer, med manglende oversikt over bosettingsarbeidet, «dobbeltkommunikasjon» overfor kommuner fra IMDi og asylmottak, kommuners «shopping» av bosettingsklare med mer.

En av de kommuneansatte som før hadde hatt et tett samarbeid med et mottak fortalte at hun tidligere ringte til mottaksleder med forespørsel om det var noen bosettingsklare som passet til deres ledige boliger. På denne måten kunne de bosette flyktninger som til enhver tid passet inn i den eksisterende boligmassen. Informanten opplever at det nå, etter at en gikk bort fra denne typen koblingsarbeid, er lite smidighet og fleksibilitet i systemet.

I breddeundersøkelsen oppgir ni mottak, 13,6 prosent av utvalget, at de har egne avtaler eller ordninger med kommuner om utsøking av bosettingsklare beboere direkte fra mottaket. På spørsmål om hva disse avtalene inneholder svarer de aktuelle mottakene følgende: jevnlig møter/kommunikasjon mellom flyktningtjeneste i vertskommunen og bosettingsansvarlig ved mottaket hvor liste med bosettingsklare gjennomgås, dialog med kommunen i tilfeller der beboere har fått arbeid i vertskommunen, eller at kommunen tar kontakt når at de har ledig bolig og etterspør bosettingsklare som kan passe til boligen. Alle ordningene innebærer at formell utsøking skjer via IMDi og innebærer derfor ikke bosetting utenfor IMDi system. Blant kommunene oppgir 15,2 prosent (21 kommuner) at de har avtaler/ordninger med nærliggende mottak. 10 av kommunene bosatte én til tre personer gjennom slike avtaler i løpet av 2011, mens 11 kommuner bosatte fire eller flere personer.

Vi spurte mottakene hvordan de stiller seg til å skulle gjennomføre avtaler/ordninger med kommuner om bosetting. Her ser vi en viss splittelse blant mottakene, hvor 50 prosent er positive til dette, mens 26,5 prosent er negative. Flere mener denne typen koblingsarbeid representerer et ressurskrevende merarbeid for bosettingsansvarlige ved mottakene, og at det kan forsterke konfliktpotensialet mellom beboere og mottaksansatte og innad i beboergruppen tilknyttet bosetting. Dersom beboere tror at mottaksansatte kan påvirke valg av bosettingskommune, vil dette kunne føre til et stort press på de ansatte. I tillegg mener enkelte mottak at denne typen koblingsarbeid vil kunne føre til «shopping» av flyktninger blant kommuner. Av den grunn ses dagens ordning med IMDi som fordelings- og utsøkingsansvarlig som fordelaktig. En av de mottaksansatte sa i den forbindelse:

Jeg er veldig glad for at IMDi tar ansvar for bosettingen, de har oversikt over kommunene. Det er veldig ryddig. Hvis vi skulle gjort det kunne det lett blitt sånn at man samarbeider bedre med noen kommuner, og det er ikke sånn bosettingen skal foregå. Det er viktig at det er IMDi som bestemmer. Jeg er glad for at vi ikke har direktekontakten med kommunene, det hadde blitt en helt annen jobb. IMDi har mulighet til å fordele, de har kontakt med flere kommuner og kan ha oversikten, jeg ser ikke hvordan vi skulle klart å forholde oss til dette. Det er mer ryddig sånn.

Andre mener mottaket gjerne kan gjenoppta ordningen med koblingsarbeid så lenge gode rutiner og avtaler (inkludert oppdatert informasjon om ledige plasser) samt ressurser for arbeidet er på plass. Blant bosettingskommunene som per dags dato har en ordning med nærliggende mottak er de aller fleste positive til denne formen for bosetting.

Det kan imidlertid se ut til at IMDi og UDI formidler noe ulike holdninger til koblingsarbeid mellom mottak og kommuner i de ulike regionene. Mens mottakene i enkelte regioner melder at UDI og IMDi har negative holdninger til slikt samarbeid, meldes det i andre regioner i større grad om noe uklare eller også positive holdninger fra UDI og IMDi side. Dersom en ikke ønsker denne typen koblingsarbeid må direktoratene i større grad samkjøre kommunikasjonen med mottakene og kommunene.

3.3.5 Oppsummerende punkter

- IMDi sender vanligvis forespørsler til kommunen etter at bosettingssamtale er gjennomført.
- IMDi forespør i hovedsak én kommune av gangen, noe kommunene opplever som en ryddig praksis. Forespørslene sendes vanligvis per e-post, og ofte følges forespørsler opp per telefon.
- I de fleste regionene gis kommunene én ukes svarfrist. De aller fleste kommunene oppgir at de vanligvis svarer innen det er gått to uker. I saker hvor det er særskilte hjelpebehov og flere instanser kobles inn i beslutningen, kan vurderingen ta lenger tid.
- Ved vurdering av forespørsler er den bosettingsklares eventuelle særskilte behov en sentral faktor, i tillegg til psykisk og fysisk helsetilstand, atferd og antall barn.
- Det kommer tydelig frem at enkelte grupper venter lenger på kommuneplass enn andre. Det er enighet i alle instanser om at det å vente lenge i mottak er uheldig for beboerne. Gruppen lengeventende omfatter blant annet flyktninger med store helseplager, enkelte nasjonalitetsgrupper og enslige med stor familie i hjemlandet hvor det forventes familieinnvandring.
- Bakgrunnen for den høye andelen lengeventende er nært knyttet til «forhandlinger» om bosetting av enkeltpersoner. IMDi må ofte ta kontakt med flere kommuner når det er personer som kommunene opplever at det er

utfordrende å bosette. Mange av kommunene oppgir at de ikke har kriterier for hvem de ønsker å bosette, men knytter avslag til mangel på egnet bolig, ressursmangel, ønske om å bygge opp visse nasjonalitetsgrupper/hindre «opphopning» av nasjonalitetsgrupper, og skepsis tilknyttet bosetting av enslige voksne på grunn av potensielle familieinnvandring.

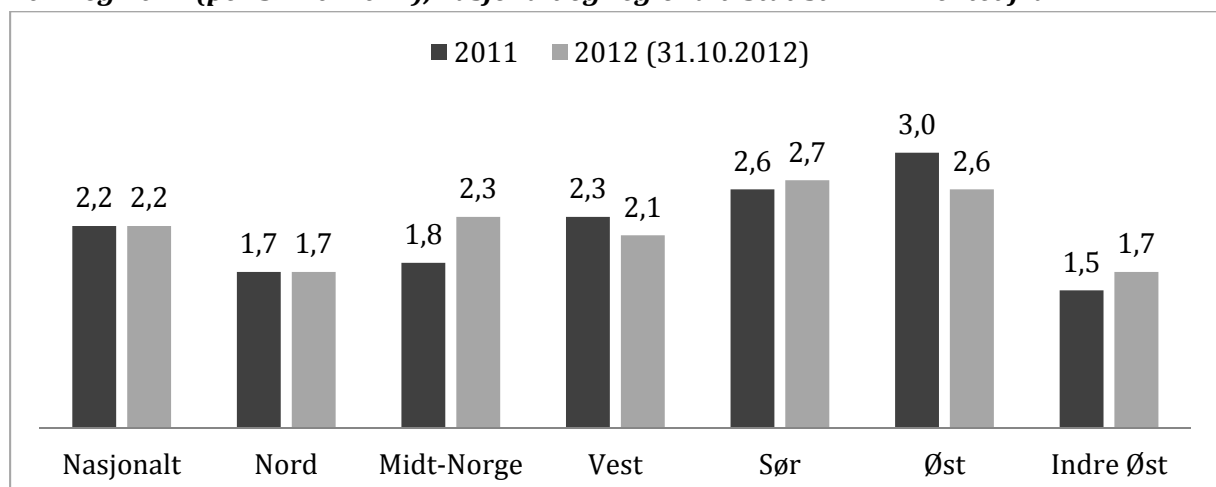
- Kommunene er opptatt av at de skal bosette en variert gruppe flyktninger, og det er viktig at det er «balanse i bosettingen».
- Det varierer hvorvidt IMDI-regionene etterspør en faglig begrunnelse i tilfeller hvor kommunene sier nei til bosetting.
- KS mener at en bør skille mellom det generelle bosettingsarbeidet og bosetting av ressurskrevende personer og enslige mindreårige, og at det ved bosetting av personer med særskilte behov vil være nødvendig med ekstra dialog mellom kommunene og IMDi.
- Det ser ut til at IMDis tilstedeværelse overfor kommunene varierer mellom de ulike stadiene i bosettingsarbeidet. Flere kommuner signaliserer at det er ønskelig med en tilstedeværelse gjennom *hele* prosessen, også etter utsøking og flytting.
- Samarbeidet mellom IMDi og kommunene varierer fra sak til sak og fra saksbehandler til saksbehandler. Manglende rutinebeskrivelser og manglende etterfølgelse av fastlagte rutiner fører til ulik praksis i de ulike regionene, både knyttet til hvordan det tas kontakt med kommuner, dialogen som føres, hvilke rammer kommunene gis til forhandlinger og oppfølging.
- Ansatte ved IMDis regionkontorer opplever at samarbeidsavtaler med kommunene bidrar til konkretisering, profesjonalisering og forankring av bosettingsarbeidet i kommunene med mindre grad av forhandlinger.
- Mange kommuner uttrykker at de er fornøyde med samarbeidsavtalen med IMDi og dette knyttes ofte til mer forutsigbarhet, jevnere bosetting gjennom året og større mulighet for langsiktig planlegging.
- En viktig suksessfaktor ved samarbeidsavtalene er knyttet til at det har vært mer dialog mellom IMDi og kommuneledelse, noe som har ført til en større bevissthet knyttet til bosetting og hva bosettingsansvaret innebærer.
- En utfordring ved samarbeidsavtalene ser ut til å være at kommunene møter større forpliktelser enn IMDi.
- Det er store utfordringer knyttet til IKT-systemet i utlendingsdatabasen, og dagens system beskrives å være tungvint, tregt, oppstykket og utdatert. Saksbehandlerne er avhengig av et godt system for å kunne utføre et effektivt og kvalitativt godt arbeid. Feil og mangler i datasystemet vil kunne forlenge tidsbruken betraktelig.
- IMDis regionkontorer har en intern overføringsliste for bosetting i andre regioner. Denne typen bosetting aktualiseres blant annet dersom bosettingsklare har tilknytning i andre regioner.

- Flere kommuner har åpnet for at flyktninger selv kan skaffe bolig og deretter søkes ut av IMDi. Det er både utfordringer og fordeler ved selvbosetting, og det er viktig at denne formen for bosetting også foregår «i ordnede forhold».
- En av utfordringene ved selvbosetting er at det enkelte ganger har blitt gitt ulik informasjon fra ulike instanser, noe som kan føre til frustrasjon hos flyktingene og merarbeid for kommuneansatte.
- Selvbosetting med rettigheter kan ha noen utfordringer, men det kan også ligge et stort ubrukt potensial i denne formen for bosetting dersom man benytter den som et supplement til den ordinære bosettingen.
- Noen få mottak har egne avtaler med kommuner om utsøking av bosettingsklare beboere direkte fra mottaket. Alle ordningene innebærer at formell utsøking skjer via IMDi og innebærer derfor ikke bosetting utenfor IMDis system. Det varierer mellom mottakene hvorvidt dette er en praksis de ønsker.
- Det ser ut til at IMDi og UDI formidler noe ulike holdninger til koblingsarbeid mellom mottak og kommuner, og dersom en ikke ønsker denne typen koblingsarbeid må direktoratene i større grad samkjøre kommunikasjonen med mottakene og kommunene tilknyttet dette.

3.4 Fase 4 – Fra utsøking til bosetting

Både i 2011 og per 31. oktober i 2012 lå den gjennomsnittlige tidsbruken fra utsøking til bosetting på 2,2 måneder³⁸ (se figur 25). Om vi differensierer på region ser vi at kommunene i regionene Sør og Øst de siste to årene har noe høyere tidsbruk enn det nasjonale gjennomsnittet, mens kommunene i regionene Nord og Indre Øst ligger lavere på gjennomsnittlig tidsbruk.

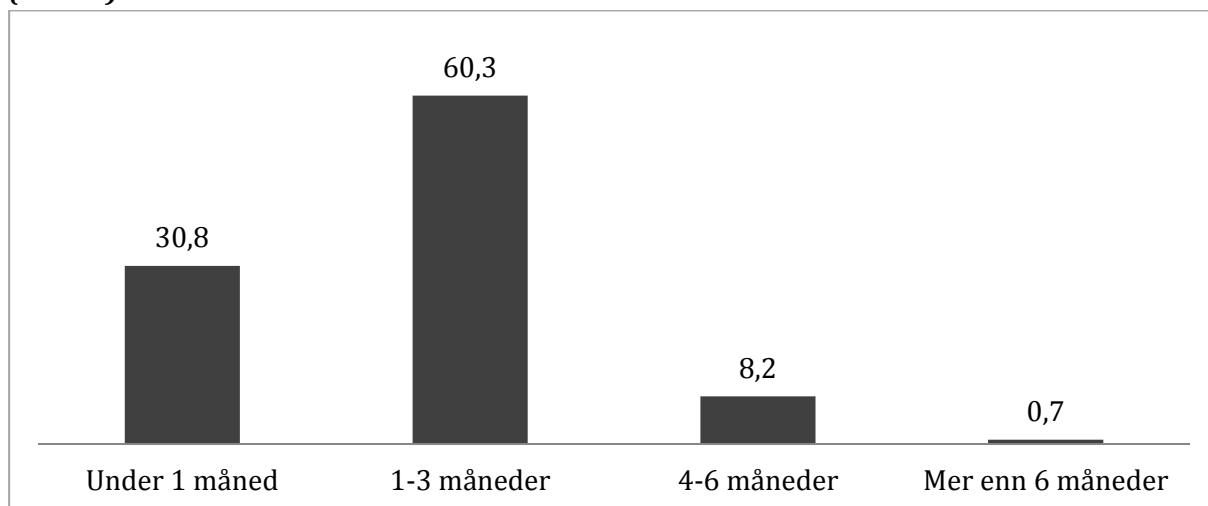
Figur 25. Gjennomsnittlig tidsbruk fra utsøking til bosetting for bosettinger fra mottak i 2011 og 2012 (per 31.10. 2012), nasjonalt og regionalt. Statistikk innhentet fra IMDi.



³⁸ I denne statistikken er enslige mindreårige under 18 år, familieinnvandrede og overføringsflyktninger utelatt.

Vi spurte kommunene i breddeundersøkelsen hvor raskt de vanligvis kan bosette etter at utsøking har funnet sted (se figur 26). 30,8 prosent av kommunene svarer at de vanligvis klarer å bosette innen det er gått én måned, mens et klart flertall av kommunene, 60,3 prosent, vanligvis trenger én til tre måneder. En liten gruppe trenger mer enn tre måneder. Vi ser antydninger i vårt datamateriale til at en større andel små kommuner kan bosette innen én måned, men forskjellene kan ikke generaliseres til populasjonen.

Figur 26. Hvor raskt kan kommunen vanligvis bosette? Bosettingskommuner. Prosent (N=146).



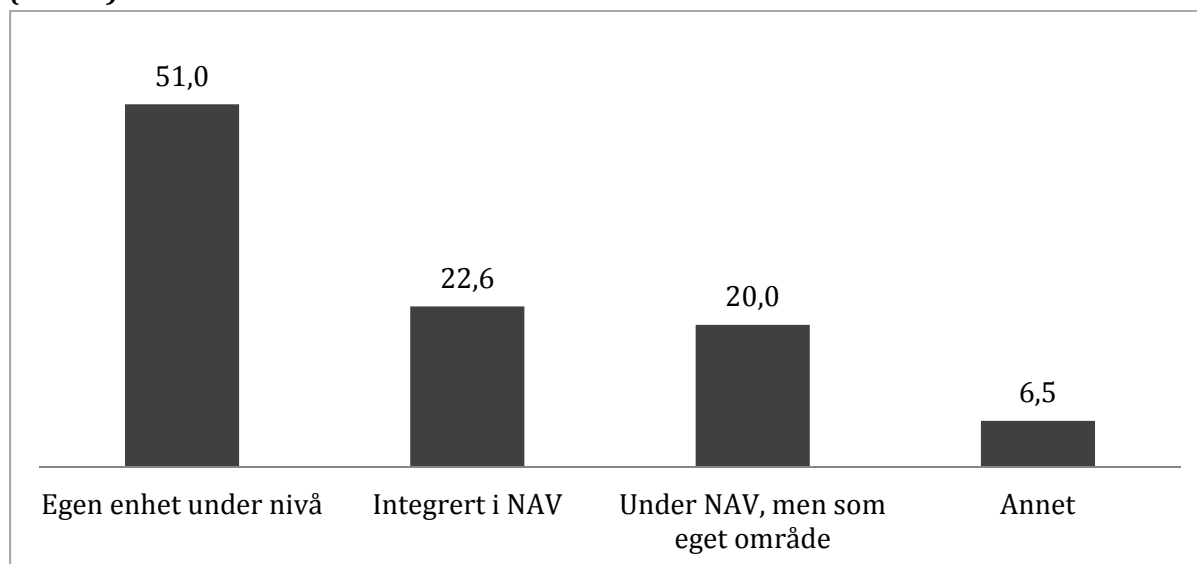
I fasen fra det gjøres avtale om bosetting til faktisk flytting finner sted er det mye forarbeid som skal gjøres i kommunen. Gjennom breddeundersøkelsen og intervjuene har vi undersøkt hva denne tiden brukes til, og hvilke tiltak som kan bidra til å redusere tidsbruken. Først presenterer vi sider ved kommunenes bosettingsarbeid tilknyttet organisering og samarbeid innad i kommunen. Deretter går vi inn på ulike deler av det bosettingsforberedende arbeidet, med et særlig fokus på boligfremskaffelse. Forskergruppen har gjennomført flere undersøkelser tilknyttet kommuners bosettingsarbeid og tilhørende boligfremskaffelse de siste årene, og vi viser til disse for en utdyping av tematikken (Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2011).

3.4.1 Organisering av bosettingsarbeidet

Bosetting av flyktninger berører mange ulike deler av det kommunale apparatet, og kommunene kan selv vurdere hvilken enhet det er mest hensiktsmessig at bosettingsarbeidet kobles til. Mens 51 prosent av kommunene i vårt utvalg har organisert bosettingsarbeidet i en egen enhet under et kommunalt nivå, har 22,6 prosent integrert

arbeidet i NAV³⁹. I 20 prosent av kommunene er arbeidet lagt under NAV, men likevel adskilt som eget område. 6,5 prosent av kommunene har valgt en annen løsning. Her nevnes varianter av enheter, sentre og avdelinger, samt samarbeid med blant annet voksenopplæring.

Figur 27. Organisering av bosettingsarbeid i kommuner. Bosettingskommuner. Prosent (N=145).



Fra både IMDi og kommuner meldes det om at god forankring i ledelsen er et sentralt element for å sikre et godt bosettingsarbeid, hvor vedtak om bosetting følges av vedtak om boligfremskaffelse og tilstrekkelig kapasitet i tjenesteapparatet. I kommuner hvor fagtjenestene disponerer midler som følger med bosettingene har tjenestene bedre forutsetninger for å sette i gang nødvendige tiltak raskere (selv om dette forutsetter et visst volum i bosettingene). Andre stikkord for løsningsorientert organisering som sikrer rask bosetting er helhetlig fokus på integreringsarbeidet, langsiktig planlegging, bevisst forhold til boligsosial handlingsplan, tverretattlig samarbeid og gode holdninger.

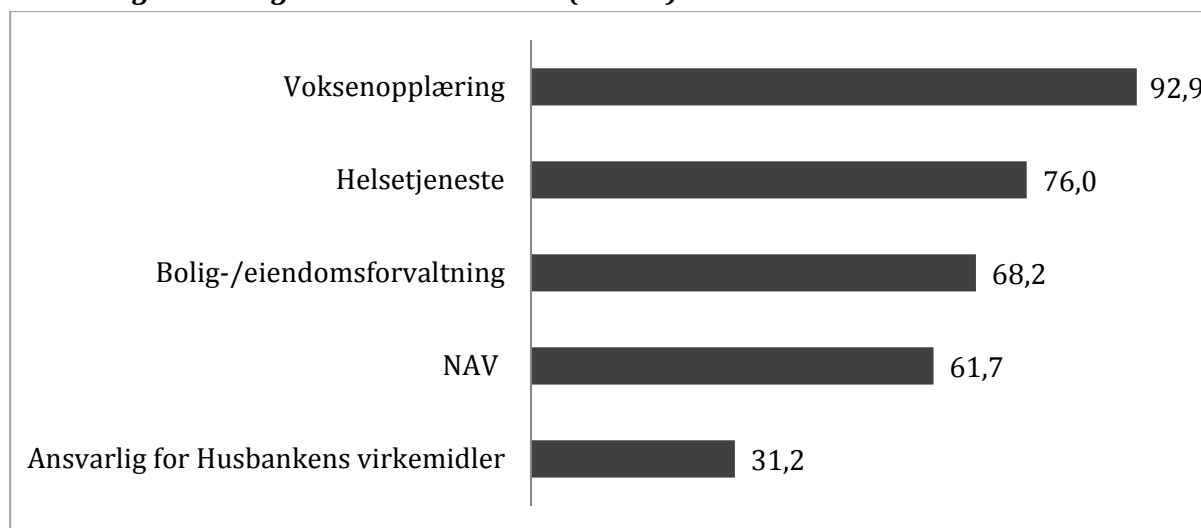
Fra tidligere evalueringer vet vi at samarbeidet mellom instansene i kommunene varierer (Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011). Mens enkelte kommuner har opprettet tverrfaglige team og faste møtepunkter, virker samarbeidet å være mer tilfeldig i andre kommuner. I denne undersøkelsen ble kommunene i breddeundersøkelsen spurt hvorvidt flyktnings-tjenesten (eller tilsvarende enhet) har faste samarbeidsrutiner med andre involverte enheter i bosettingsarbeidet.

Som vi ser av figur 28 oppgir 92,9 prosent av kommunene at de har faste samarbeidsrutiner med voksenopplæringen, mens 76 prosent har tilsvarende rutiner med helsetjenesten. Et stort flertall, 68,2 prosent, har faste rutiner for samarbeidet med

³⁹ Det er mulig at andelen som er tilknyttet NAV i realiteten er høyere, ettersom flere flyktningskonsulenter tilknyttet NAV som nevnt ikke har kunnet svare på undersøkelsen på grunn av sikkerhetsinnstillinger i etatens datasystem.

bolig-/eiendomsforvaltningen, mens kun 31,2 prosent har det samme med ansvarlig for bruk av Husbankens ordninger. 61,7 prosent oppgir at det eksisterer klare rutiner for samarbeidet med NAV. I tillegg oppgir flere kommuner at de har faste samarbeidsrutiner med blant annet barnehage, skole, PPT, barnevern, frivillige organisasjoner og private boligeiere.

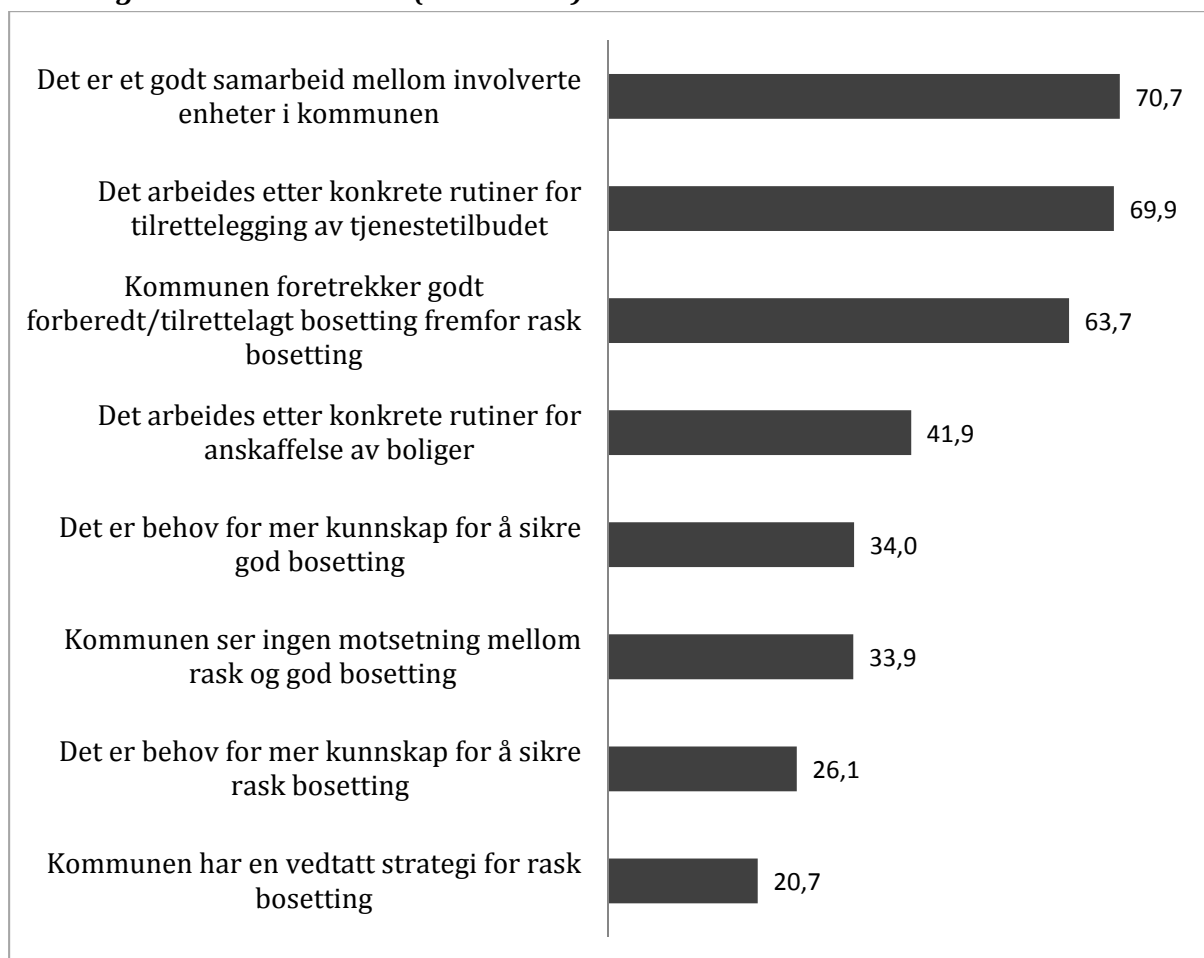
Figur 28. Samarbeidsrutiner med enheter i kommunen i forbindelse med bosetting. Flere svar mulig. Bosettingskommuner. Prosent (N=154).



Tallene viser at samarbeidet varierer avhengig av hvilken instans det er snakk om, men at det i stor grad er samarbeid på tvers av etater. Samtidig ser vi at det i mange kommuner mangler faste samarbeidsrutiner mellom flyktningtjenesten og den ansvarlige for bruk av Husbankens ordninger. Med tanke på hvor sentral boligfremskaffelse er i bosettingsarbeidet, vil det være viktig å bygge opp rutiner for samarbeid for å kunne utnytte Husbankens tilskudds- og låneordninger optimalt (se mer om dette i Thorshaug mfl. 2011).

I breddeundersøkelsen ble bosettingskommunene bedt om å vurdere ulike påstander tilknyttet deres bosettingsarbeid. Som figur 29 under illustrerer mener et klart flertall av kommunene, rundt 70 prosent, at det er et godt samarbeid mellom involverte enheter i kommunen, og at det arbeides etter konkrete rutiner for tilrettelegging av tjenestetilbudet. Betydelig færre kommuner, 41,9 prosent av vårt utvalg, arbeider etter konkrete rutiner for boligfremskaffelse, noe vi også så eksempler på i de kvalitative intervjuene. Manglende rutiner for boligfremskaffelse har også tidligere blitt løftet opp som en sentral utfordring i bosettingsarbeidet (Thorshaug mfl. 2011).

Figur 29. Påstander om bosettingsarbeidet som i stor til svært stor grad stemmer. Bosettingskommuner. Prosent (N=153-155).



Videre viser tilbakemeldingene fra kommunene at et flertall, 63,7 prosent, foretrekker godt forberedt/tilrettelagt bosetting fremfor rask bosetting – en tilbakemelding som kanskje kan forklare noe av tidsbruken. Tilsvarende svarer 33,9 prosent at de ikke ser noen motsetning mellom rask og god bosetting, noe som også ble støttet i flere av intervjuene i kommunene. Kun 20,7 prosent av kommunene svarer at det i stor til svært stor grad stemmer at de har en vedtatt strategi for rask bosetting. Enkelte kommuneansatte uttaler at presset om rask bosetting i noen tilfeller fører til at det velges midlertidige løsninger, eksempelvis bosetting i bofellesskap eller i boliger som ikke vil være aktuelle/egnede boløsninger på sikt. Flere kommuneansatte mener at bosetting i bofellesskap er uheldig, da denne formen for bosetting ofte fører til flere flyttinger, merarbeid for de ansatte i kommunen og ustabile boforhold for flyktningene, noe som også er kjent fra andre studier (Paulsen mfl. 2010). Vi ser også gjennom studien at noen kommuner nå vurderer å ta i bruk alternative/midlertidige boløsninger som et strakstiltak for å løse utfordringene på boligsiden.

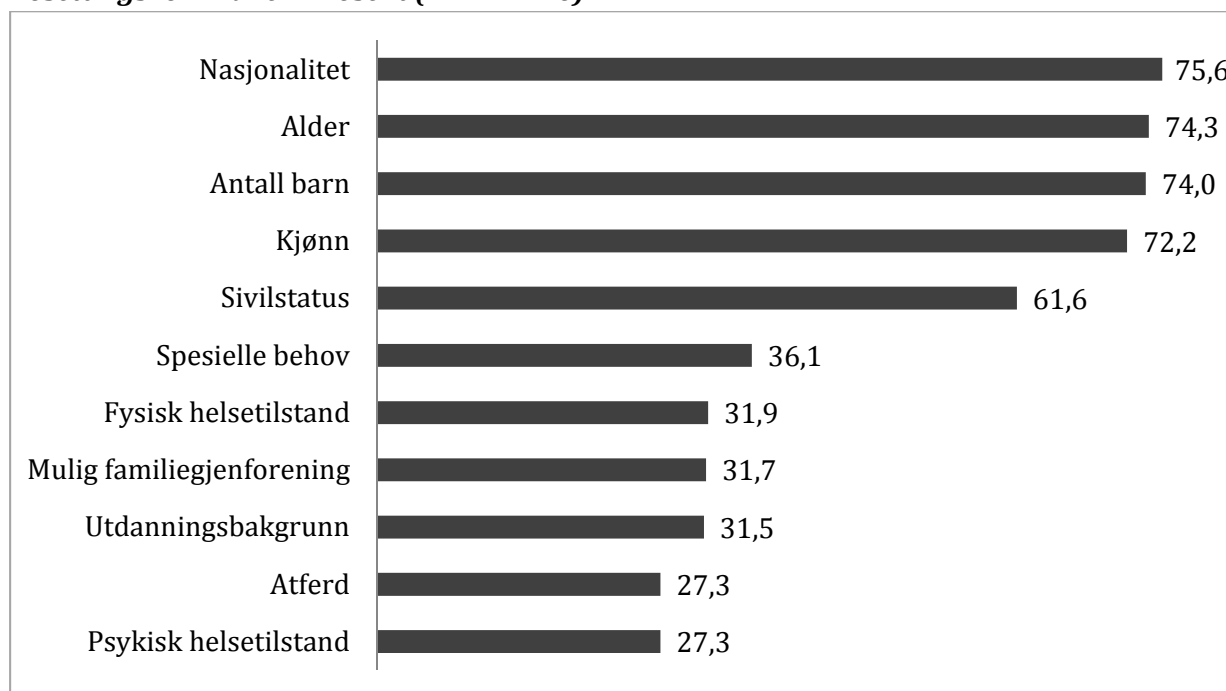
Forøvrig mener kun 34 prosent av kommunene i vårt utvalg at det er behov for mer kunnskap for å sikre god bosetting, mens enda færre, 26,1 prosent, mener det er et tilsvarende kunnskapsbehov tilknyttet rask bosetting. Hvorvidt dette illustrerer det

reelle kunnskapsbehovet i kommunene er noe usikkert. Vi vurderer det dithen at kommunene, med tanke på manglende rutiner og samarbeid ved særlig bolig-fremskaffelse, har behov for veiledning for å kunne sikre en effektiv organisering av bosettingsarbeidet.

3.4.2 Bosettingsforberedende arbeid

Kommunene ble i breddeundersøkelsen spurt i hvilken grad informasjonen som gis fra asylmottak om bosettingsklare er tilstrekkelig. Som vi ser av figur 30 er et klart flertall av kommunene fornøye med informasjonen som gis om kjønn, nasjonalitet, alder, sivilstatus og antall barn. Imidlertid er et tilsvarende klart mindretall fornøye med informasjon rundt fysisk og psykisk helsetilstand, atferd og spesielle behov. Også når det gjelder bosettingsklares utdanningsbakgrunn og mulig familieinnvandring ser det ut til at mange kommuner opplever informasjonen fra asylmottak som utilstrekkelig.

Figur 30. Informasjon fra asylmottak som i stor til svært stor grad er tilstrekkelig. Bosettingskommuner. Prosent (N=142-146).

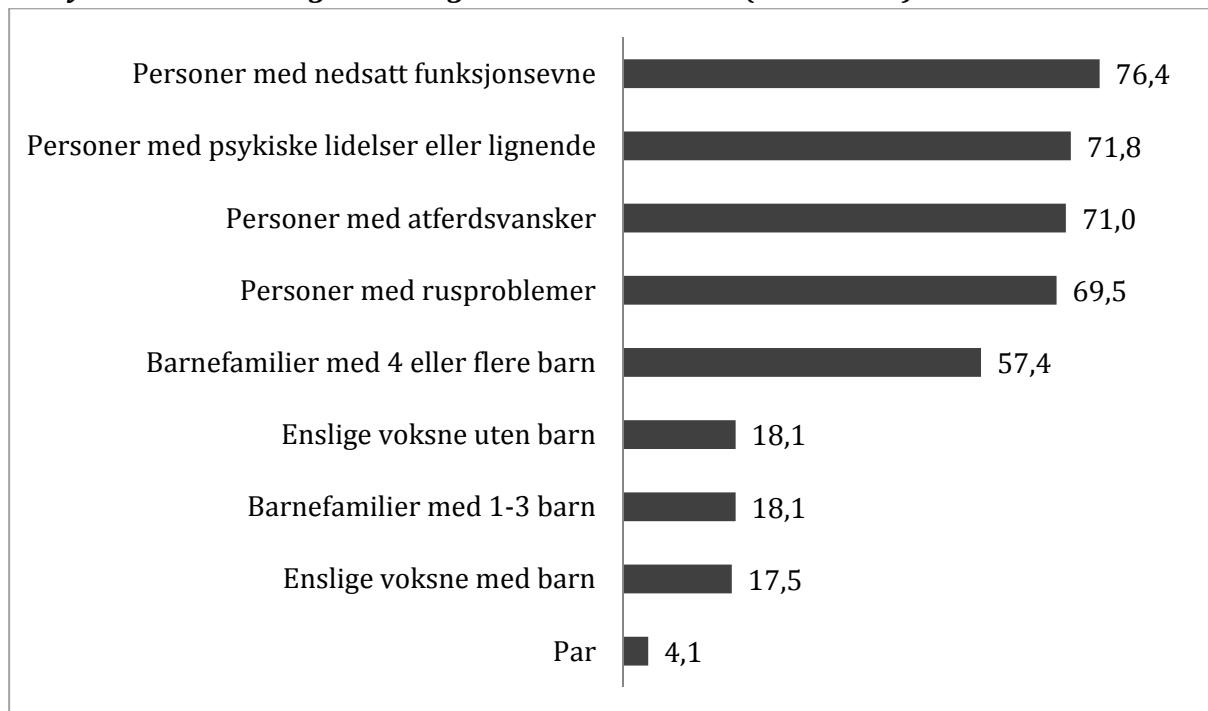


Funnene i breddeundersøkelsen er sammenfallende med beskrivelsene i de kvalitative intervjuene, hvor mange ytrer at kartleggingene fra mottakene er mangelfulle på flere områder. Flere av de kommuneansatte er opptatt av at en god kartlegging er viktig for å gi et så godt tilbud som mulig, spesielt i tilfeller hvor den som skal bosettes har behov for ekstra tilrettelegging eller oppfølging. Flere uttaler at mangelfulle kartlegginger ikke nødvendigvis påvirker tidsbruken i deres bosettingsforberedende arbeid, men at det kan føre til at personer som bosettes får et kvalitativt dårligere tilbud, i tillegg til at det på sikt kan skape merarbeid for kommunene.

3.4.3 Muligheter og utfordringer ved rask bosetting etter utsøking

Tidsbruken etter utsøking varierer imidlertid mellom ulike grupper bosettingsklare. Som vi ser av figur 31 opplever kommunene særlige utfordringer tilknyttet å sikre rask bosetting av personer med spesielle behov, på grunn av nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser, atferdsvansker eller rusproblemer. Også familier med mange barn oppleves som en utfordring for et flertall av kommunene. Motsatt er det et klart mindretall av kommunene i breddeundersøkelsen som opplever utfordringer tilknyttet rask bosetting av enslige voksne med og uten barn, familier med få barn eller par.

Figur 31. Grupper hvor kommunene i stor til svært stor grad opplever utfordringer tilknyttet rask bosetting. Bosettingskommuner. Prosent (N=141-145).

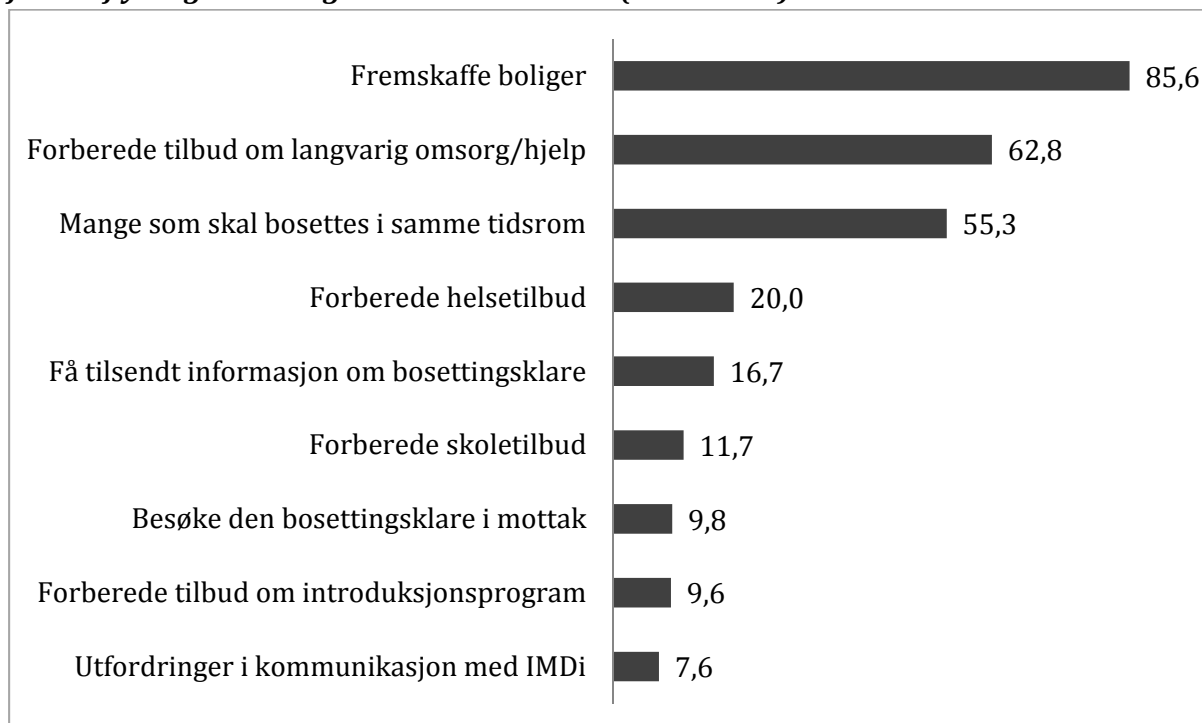


Hva er det som forlenger tidsbruken fra en person er utsøkt til en kommune og frem til faktisk bosetting finner sted? Svarene fra kommunene i breddeundersøkelsen og i intervjuer, samt i tidligere forskningsoppdrag, viser svært tydelig at dette handler om bolig (se figur 32). 85,6 prosent av kommunene svarer at boligfremskaffelse i stor til svært stor grad bidrar til økt tidsbruk. I tillegg opplever et flertall av kommunene at det å forberede tilbud om langvarig omsorg og hjelp for personer med særskilte behov er tidkrevende. Det at mange skal bosettes i samme tidsrom er også en sentral årsak til økt tidsbruk i over halvparten av kommunene.

Forberedelse av et generelt helsetilbud, skoletilbud og tilbud om introduksjonsprogram er en utfordring i et mindretall av kommunene. Dette så vi også i de kvalitative intervjuene med kommunene. Heller ikke tidsbruk i forbindelse med informasjon om

bosettingsklare, besøk hos den bosettingsklare i mottak eller kommunikasjonen med IMDi ser ut til å være utbredte problemer i bosettingskommunene.

Figur 32. Faktorer som i stor til svært stor grad bidrar til økt tidsbruk fra utsøking til faktisk flytting. Bosettingskommuner. Prosent (N=137-146).



3.4.4 Særlig om boligfremskaffelse⁴⁰

Den klart største utfordringen i bosettingsarbeidet har vært, og er fortsatt, det samtidige behovet for boligfremskaffelse (se blant annet Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2009; Thorshaug mfl. 2011): *Kommunene må ha tilgang på egnede boliger til rett tid.* Det kommer tydelig frem også i denne evalueringen at hovedutfordringen i kommunenes bosettingsarbeid handler om fremskaffelse av boliger, og det er dette som tillegges mest vekt i forklaringen av hva som utgjør tidsbruken i bosettingsarbeidet fra kommunenes side. For å illustrere hvor mye tid boligfremskaffelse tar sa en av informantene:

70, kanskje 80 prosent av det bosettingsforberedende arbeidet er å finne bolig. I tillegg er det innsøking på skole, norskkurs og så videre, men det tar ikke mye tid.

Kommunene i dybdestudien ytrer frustrasjon tilknyttet den vanskelige boligsituasjonen og sier at nettopp boliger har vært en mangel i mange år. Det har de siste årene vært mer fokus på bolig i de fleste kommunene i dybdestudien, men likevel er det en lang vei

⁴⁰ Temaet boligfremskaffelse er blitt omfattende evaluert i en tidligere rapport fra NTNU Samfunnsforskning. For mer informasjon om dette temaet, se Thorshaug mfl. (2011).

å gå før man kan si at man har nok boliger. Flere av de kommuneansatte er opptatt av at det har vært satset for lite på bolig, både fra kommunalt og statlig hold, og det etterspørres en større satsning på boligbygging. I flere kommuner forsøker bosettingsansvarlige hele tiden å utnytte den kommunale boligmassen så godt de kan, i tillegg til at de er på jakt etter nye løsninger, noe følgende sitat kan illustrere:

Kommunen må hele tiden legge en boligkabal. Vi er opptatt av å utnytte boligene, alle skal ha en hensiktsmessig bolig. Dette fører til at det blir litt flytting. En enslig som får familieinnvandring flytter fra liten til stor bolig, andre flytter fra stor til mindre. Det er rett og slett en kabal som skal gå opp ved planlegging av kvartalet. Vi prøver å utnytte den tilgjengelige boligmassen så godt vi kan, for eksempel gjennom at folk må flytte og ved at familieboliger benyttes til bofellesskap.

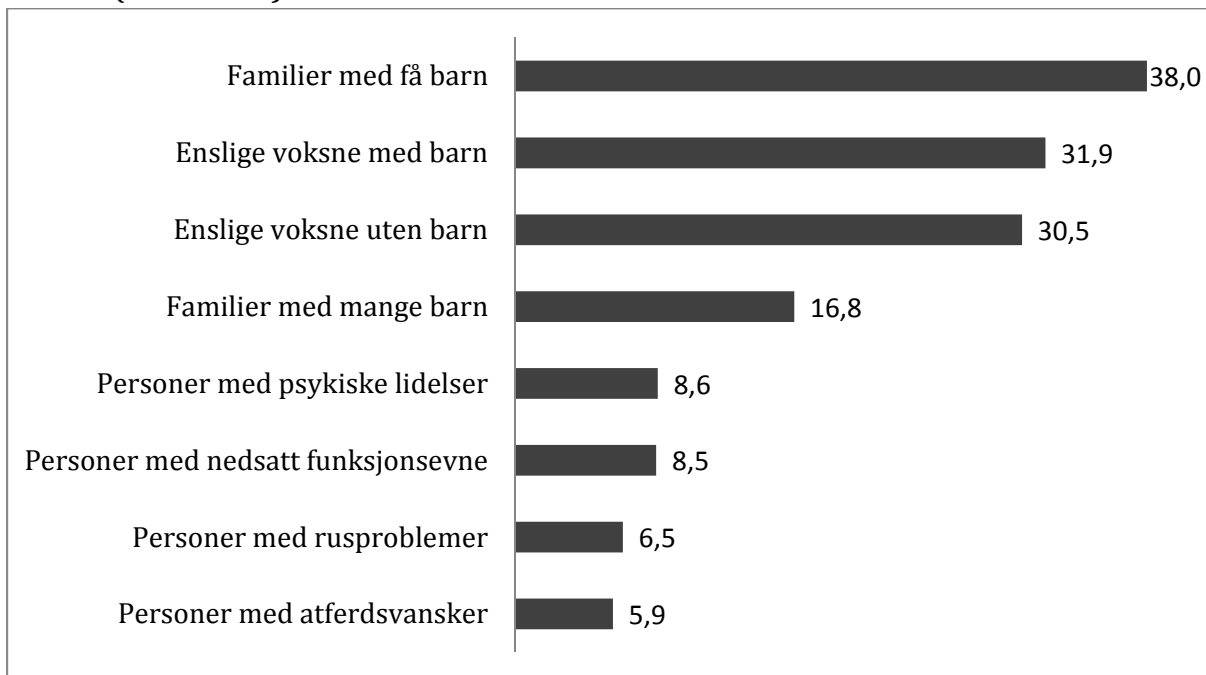
Asylmottakene opplever – i likhet med øvrige aktører i bosettingsarbeidet – at det i all hovedsak er utfordringer tilknyttet bolig som forlenger ventetiden etter at kommune-plass er funnet. 96,8 prosent av mottakene mener at boligfremskaffelse i stor til svært stor grad forlenger ventetiden. 25,9 prosent mener øvrig tilrettelegging tilsvarende forlenger ventetiden. At beboere motsetter seg å flytte til en kommune ser i liten grad ut til å forlenge tidsbruken. I kommentarfeltet i breddeundersøkelsen nevner asylmottak også utfordringer tilknyttet personnummer, hvor mange kommuner ikke ønsker å bosette før dette er på plass. Enkelte ser også tendens til at kommuner ved familieinnvandring venter med å finne leilighet til familien er ankommet Norge. Mottakene nevner eldre, personer med helsemessige utfordringer, beboere med barn uten vedtak og personer hvor familieinnvandring er sannsynlig som grupper som ofte må vente lenge på flytting. Oppsummert ser vi at følgende punkter oppgis som bakgrunn for manglende egnede boliger:

- Arbeidet med bolig har vært fragmentert og lite helhetlig
- For lite fokus på boligsosiale handlingsplaner som samordner boligene i kommunen
- Lite forankring i ledergruppen
- Knappe ressurser til boligforvaltning
- Lite fleksibel boligmasse
- Tilgjengelige boliger prioriteres ofte til andre vanskeligstilte grupper

Selv om mange kommuner opplever en generell boligmangel, er det særlig ved frem-skaffelse av bolig til enkelte grupper en møter de største utfordringene. Figur 33 illustrerer at svært få kommuner i breddeundersøkelsen oppgir å ha god tilgang på boliger til personer med nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser, rusproblemer og/eller atferdsvansker. Dette handler sannsynligvis om mangel på ledig kapasitet i tiltak eller manglende tilgang på ressurser til oppfølging i bolig. Det er også få kommuner som melder om god tilgang på boliger til store familier, noe som er en av årsakene til at familieinnvandring oppleves som en utfordring i kommunene. Ved bosetting av enslige

voksne som senere får familieinnvandring må kommunene ofte skaffe bolig to ganger eller fra starten av finne en bolig som er stor nok for hele familien. Praksisen tilknyttet dette varierer fra kommune til kommune, men i mange tilfeller er første alternativ det mest vanlige. Flere bruker da bofellesskap som en midlertidig boløsning. Når det gjelder små familier og enslige voksne med/uten barn ser det ut til at tilgangen er noe bedre. Men, også til disse gruppene er det et mindretall av kommunene som opplever å ha *god* tilgang på boliger.

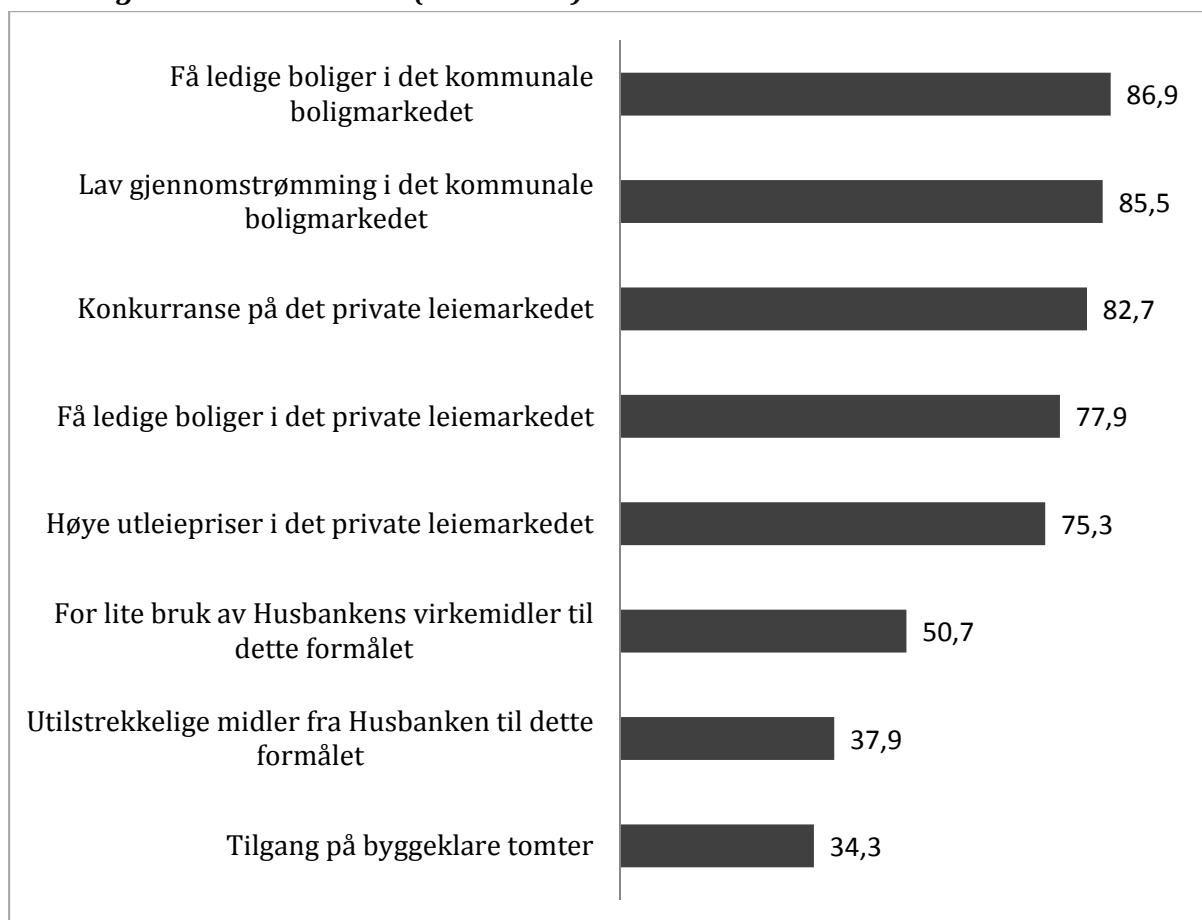
Figur 33. Tilgang på bolig for følgende grupper er god/svært god. Bosettingskommuner. Prosent (N=135-142).



Flyktninger er på langt nær den eneste gruppen som har behov for kommunale støtte til å finne og beholde en bolig, og de ulike gruppene er i kontakt med ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet (Thorshaug og Berg 2009; Rambøll 2012). I én kommune kan derfor enheter tilknyttet helse og omsorg, rus/psykisk helse, NAV, barnevern og flyktningtjeneste alle ha behov for boliger for sin brukergruppe. Med en gjennomgående mangel på ledige boliger i det kommunale boligmarkedet og det private leiemarkedet vil en vanlig konsekvens være en stadig «kamp» om boliger, hvor hver enhet taler «sin» brukergruppes sak (Thorshaug mfl. 2011).

Utfordringene ved boligfremskaffelse ser i stor grad ut til å handle om få ledige boliger, både i det kommunale boligmarkedet og i det private leiemarkedet, lav gjennomstrømming i kommunale boliger, konkurranse om private leieboliger og høye husleiepriser i det private markedet (se figur 34). Tilgang på byggeklare tomter er en utfordring i et mindretall av kommunene. Vi ser antydninger til at tilgang på tomter er en større utfordring i store kommuner enn i små, men sammenhengen kan ikke generaliseres til populasjonen.

Figur 34. Faktorer som i stor til svært stor grad er utfordringer ved boligfremskaffelse. Bosettingskommuner. Prosent (N=140-146).



Vi ser også at rundt halvparten av kommunene mener at Husbankens virkemidler i for liten grad benyttes, mens noen færre, 38 prosent, mener midlene fra Husbanken til boligfremskaffelse er utilstrekkelige. I de kvalitative intervjuene er det mye fokus på nettopp dette, og flere mener at løsningen på boligutfordringene ligger i økte tilskuddsmidler fra Husbanken til bosettingsarbeidet. Husbanken har ingen særordninger for flyktninger, og kommunene oppfordres til å benytte de generelle individrettede boligsosiale ordningene rettet mot vanskeligstilte. I tidligere undersøkelser har det kommet frem at kommuner er skeptiske til bruk av tilskudd og lån fra Husbanken fordi de oppfatter den økonomiske risikoen som stor (Thorshaug mfl. 2011). Imidlertid viser beregninger fra Econ (2009) at tapsrisikoen ved bruk startlån er lav, og også når det gjelder andre typer tilskudd og låneordninger påpeker flere av våre informanter i statlige instanser at kommunene løper liten risiko.

En utfordring som nevnes av flere kommuner i breddeundersøkelsen er fremskaffelse av innbo. Dette er en tidskrevende prosess som ofte involverer flere enheter i kommunen. Vi ser eksempler på uheldige organiseringer som får store konsekvenser for tidsbruken. Følgende sitat er et illustrerende eksempel:

Koordinator søker NAV om stønad til etablering i bolig, denne må behandles og vedtas av NAV før klargjøring av bolig kan igangsettes og innkjøp/anskaffelser gjennomføres. Før eksakt bolig er kjent får man ikke startet søknadsprosessen hos NAV. NAV fatter detaljerte vedtak, dersom vedtaket ikke er fullstendig nok (for eksempel ved at en brukt vaskemaskin fra NAV sitt lager viser seg å ikke være i stand) så må ny søknad sendes (om for eksempel innkjøp av ny vaskemaskin) og behandles først. Vanlig saksbehandlingstid er tre uker.

I en studie av statlig dialog med kommunene i det boligsosiale arbeidet påpekes det at kommuner har få plikter som går direkte på bolig, med unntak av plikt til å tilby et midlertidig botilbud (Rambøll 2012). Den manglende lovreguleringen av det boligsosiale arbeidet gir statlige instanser få sanksjonsmuligheter overfor kommunene. Tilskuddsordninger spesifikt øremerket for boligfinansiering kan veie opp for manglende lovregulering og det ellers sterke fokuset på rammefinansiering. Tilskuddenes suksess i denne forbindelsen avhenger imidlertid av at de følges av rapporteringskrav.

Det ser ut til at det er relativt godt samarbeid mellom IMDi og kommunene når det gjelder ledige boliger. Et stort flertall av kommunene i vårt utvalg, 87,1 prosent, oppgir at de melder fra til IMDi om ledige boliger til bosetting. Ut fra tilbakemeldingene fra kommunene ser det ut til at IMDi er relativt raske med å forespørre om bosetting når de får beskjed om ledig bolig. 76 prosent av kommunene oppgir at det vanligvis tar under to uker fra de melder om ledig bolig til forespørsel om bosetting kommer fra IMDi. Etter vår mening er det imidlertid mulig å redusere denne tidsbruken, slik at meldinger om ledige boliger følges opp av forespørsel om bosetting innen én uke.

3.4.5 Oppsummerende punkter

- Det er i mange tilfeller et godt samarbeid mellom involverte enheter i kommunen i bosettingsarbeidet, og ofte er det faste møtepunkter for samarbeid. Imidlertid ser det ut til færre kommuner arbeider etter konkrete rutiner for boligfremskaffelse.
- Et klart flertall av kommunene er fornøyde med informasjonen som gis fra asylmottak tilknyttet kjønn, alder, nasjonalitet, sivilstatus og antall barn. Mange ytrer imidlertid at kartleggingene fra mottakene er mangelfulle på flere områder, både tilknyttet fysisk og psykisk helsetilstand, atferd, spesielle behov, utdanningsbakgrunn og mulig familieinnvandring.
- Et flertall av kommunene oppgir at de vanligvis trenger én til tre måneder fra utsøking til bosetting, men også en stor andel svarer at de vanligvis klarer å bosette innen det har gått én måned.
- Kommunene opplever særlig utfordringer tilknyttet å sikre rask bosetting av personer med særskilte behov og familier med mange barn.

- Det er svært tydelig at det som forlenger tidsbruken i bosettingsarbeidet fra kommunenes side er fremskaffelse av bolig. utfordringene ved boligfremskaffelse ser i stor grad ut til å handle om få ledige boliger både i det kommunale boligmarkedet og i det private leiemarkedet, lav gjennomstrømming i de kommunale boligene, konkurranse om private leieboliger og høye husleiepriser i det private markedet.
- Fremskaffelse av innbo til boliger tar i enkelte kommuner lang tid på grunn av lite hensiktsmessige søknadsrutiner til NAV.
- Flere mener at løsningen på boligutfordringene ligger i økte tilskuddsordninger fra Husbanken tilknyttet denne gruppen. Mange påpeker at det har vært satset for lite på bolig, både fra kommunalt og statlig hold, og det etterspørres en større satsning på boligbygging.
- Ifølge kommunene meldes det som regel fra til IMDi når boliger er ledige. Vanligvis kommer det forespørsel om bosetting relativt raskt etter at den ledige boligen er meldt til IMDi.

4 Diskusjon og anbefalinger

Dersom vi utelater enslige mindreårige, familieinnvandrede og overføringsflyktninger fra statistikken over bosettinger fra mottak, var den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak til bosetting i 2011 6,7 måneder. Per 31. oktober 2012 hadde dette tallet steget til 7,1 måneder. Mens det gjennomsnittlig tok 4,7 måneder fra vedtak til utsøking, tok det 2,2 måneder fra utsøking til bosetting for enslige voksne og familier (inkludert medfølgende barn) som bosettes fra mottak.

Mens det i IMDi er en oppfatning om at mye av tidsbruken kan kobles til manglende vedtaks plasser, boligmangel og forhandlinger med kommunene, er det en oppfatning blant kommunene at mye også kunne vært gjort i det statlige systemet for å redusere tidsbruken i bosettingsarbeidet. I denne rapporten har vi forholdt oss til fire faser i bosettingsarbeidet: i) fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak, ii) fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting, iii) fra forespørsel om bosetting til utsøking, og iv) fra utsøking til bosetting. Gjennom prosjektet har vi sett at det på flere områder er rom for forbedringer for å effektivisere arbeidet. Samtidig er det deler av prosessen som *må* ta så lang tid som det tar i dag for å sikre at rask bosetting også innebærer god bosetting. Vi vil understreke at det både i asylmottak, hos IMDi og i bosettingskommunene på flere områder allerede gjøres et *godt* arbeid. Målet må være å legge til rette for at arbeidet kan effektiviseres.

I det følgende ser vi nærmere på temaer som vi mener er sentrale for dagens bosettingsarbeid; i) Tidsbruk og saksflyt, ii) kommuners selvråderett og frivillighet i bosettingsarbeidet og iii) boligfremskaffelse og finansiering. Dette følges av konkrete anbefalinger for bosettingsarbeidets ulike faser. Våre anbefalinger knyttes til dagens bosettingsmodell. Et godt system «i bunnen» kan legge til rette for at en også klarer å håndtere perioder med store ankomster og påfølgende store bosettingsbehov. Til sist gjør vi oss noen tanker rundt det menneskelige aspektet ved bosettingsarbeidet.

4.1 Tidsbruk og saksflyt

Tema i denne rapporten er *tidsbruk i bosettingsarbeidet*, og hva som skal til for å effektivisere prosessene hos de ulike involverte aktørene. Det har i det siste vært et stort fokus på UDI, som har klart å redusere tidsbruken *frem til vedtak fattes* betraktelig; fra en median saksbehandlingstid på 201 dager i 2010 til 98 dager i 2011 – en nedgang på over 50 prosent. Suksesskriteriene i UDI kan i stor grad kobles til forbedringer av teknologi, arbeidsprosesser og retningslinjer for saksbehandlingen. Som statistikken for 2011 og 2012 klart viser, er ventetiden *etter at positivt vedtak er fattet* fortsatt lang, og IMDi har et stykke igjen før de når resultatmålene om 90 prosent bosatt innen seks måneder. Spørsmålet er hvor i saksgangen en kan korte ned på tidsbruken. Gjennom

prosjektet har vi sett at det er vanskelig å studere historikken i bosettingssaker, både fra IMDi og kommunenes side. Kontakt og dialog mellom IMDi og kommuner blir i liten grad registrert i et overordnet nasjonalt system, og det er til dels store regionale forskjeller i interne dokumenteringsrutiner. Ut fra tilbakemeldingene fra våre informanter kan vi likevel danne oss et bilde av tidsbruken.

I den første fasen, fra vedtak fattes til det forkynnes, har vi lite konkret statistikk på tidsbruk. Ut fra tilbakemeldingene ser det ut til at tidsbruken varierer kraftig, fra én uke i noen tilfeller til flere måneder i andre tilfeller. Det ser også ut til å være store forskjeller mellom politidistrikter når det gjelder bruk av tolk og i hvilken grad vedtak forklares for den bosettingsklare. Mottaksansatte må ofte gjennomgå informasjonen med beboeren på nytt i etterkant, og i enkelte tilfeller også forkynne vedtaket, noe som utgjør et betydelig ekstraarbeid for mottakene og klart bryter med de fastsatte rutinene for arbeidet. Forkynnelse av vedtak er, som vi har vært inne på, ikke et avgjørende element i tidsbruken, men gjennomføringen av forkynnelsen er i mange tilfeller etisk betenkelig.

I den andre fasen, fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting, har vi noe mer konkret statistikk. Vi vet at det gjennomsnittlig tar rundt én måned fra vedtak er fattet til bosettingssamtalen gjennomføres, i flere tilfeller går det også klart raskere. I denne prosessen er en avhengig av at IMDi raskt registrerer nye positive vedtak og ber mottakene om å sette i gang det bosettingsforberedende arbeidet, og at mottakene klarer å gjennomføre bosettingssamtalene raskt. Arbeidet i denne fasen er som regel effektivt, selv om det i enkelte tilfeller kan «glippe» dersom informasjonen fra UDI i datasystemet er mangelfull og IMDi må bruke tid på å avklare vedtak. Det kan også ta lang tid å gjennomføre bosettingssamtalen dersom beboeren har permisjon og ikke befinner seg på mottaket. I denne fasen er saksflyten mellom UDI, IMDi og asylmottakene en svært viktig faktor for å sikre et effektivt arbeid.

I den tredje fasen, fra forespørsel om bosetting til utsøking, mangler det oversiktlig nasjonal statistikk. Vi vet at det per 31. oktober 2012 gjennomsnittlig tok rundt 3,8 måneder fra bosettingssamtale til utsøking⁴¹. Dette kan på den ene siden illustrere en lang og ressurskrevende prosess i IMDi for å finne kommuner som er villige til å bosette og hvor kommuner bruker lang tid på å vurdere henvendelser. På den andre siden kan det også illustrere at enkelte saker blir «liggende», og at IMDi i for liten grad følger opp kommuner som er blitt forespurt. Da det per i dag ikke finnes gode nasjonale registreringsrutiner i IMDi for dette arbeidet, kan vi i liten grad konkludere med hvor utfordringen ligger. Vi vet svært lite om tidsbruken fra mottakene sender bosettingsinformasjon til IMDi og til IMDi tar tak i saken og forespør kommuner om bosetting. Vi vet også lite om tidsbruken ved hver enkelt forespørsel. Hvor lang tid bruker kommunene på å svare, og hvilken kontakt er det mellom IMDi og kommunene i denne

⁴¹ Median ligger noe lavere, på rundt tre måneder.

fasen? Tilbakemeldinger fra ansatte i IMDi antyder at det brukes lang tid på å forespørre den enkelte kommune, og i tilfeller hvor mange kommuner sier nei til bosetting vil det kunne ta flere måneder før bosettingsplass er funnet. Vi kan videre se tydelige eksempler på at avvikelser fra bestemte rutiner er med på å forlenge tidsbruken. Det ligger klare føringer i IMDis rutiner om at anmodninger ikke skal inkludere familieinnvandring og at kommuner ikke skal kunne ta forbehold om *hvem* de kan bosette. Likevel skjer det ofte at vedtakstill inkluderer familiegjennforente og at kommuner bosetter ut fra bestemte kriterier (nasjonalitet, sivilstatus, helse med mer). Brudd på rutiner ser blant annet ut til å handle om IMDis manglende sanksjonsmuligheter overfor kommunene. Videre er arbeidet basert på et omfattende system som kompliseres ytterligere av utdaterte og lite formålstjenlige IKT-systemer.

Vi tror svaret på den lange tidsbruken i denne fasen ligger både hos IMDi og kommunene. Mens IMDi helt klart har et forbedringspotensial for å effektivisere sine rutiner, har kommunene et potensial i å effektivisere arbeidet ved vurderinger av forespørslers. Vi har tro på at det nye IKT-systemet som utvikles kan forbedre rutinene i denne fasen.

I den fjerde og siste fasen, fra utsøking til bosetting, vet vi at den gjennomsnittlige tidsbruken per 31. oktober 2012 lå på 2,2 måneder⁴². Den klart største utfordringen i denne fasen er kommunenes manglende tilgang på boliger. Det er også behov for forbedringer i samarbeidet mellom kommunale enheter. Når en person bosettes i en kommune er det mange momenter som skal være på plass, for eksempel plass på introduksjonsprogrammet eller skole, ressurser til oppfølging og tilpasset bolig med innbo. Hvorvidt kommunene klarer å gi et godt tilbud når flyktningene kommer vil avhenge av informasjonen de får fra mottak. Denne informasjon blir ofte beskrevet som «tilfeldig» eller «mangelfull». Dette har ikke direkte innvirkning på tidsbruken, men kan føre til at kommunene ikke har tilrettelagt godt nok forut for bosetting. Flere kommuner har ytret at tilpasninger og andre behov fører til ekstraarbeid og økt ressursbruk. Når kommuneansatte må bruke mye tid på tilpasning som kunne vært gjort i forkant av bosettingen, vil dette indirekte virke inn på tidsbruken. Mange av kommunene har få ansatte i flyktningtjenesten, og prosesser som tar mye tid vil gjøre at de har mindre ressurser til å gjennomføre nye bosettinger.

Et hovedmål i bosettingsarbeidet er *rask* bosetting, hvor ønsket er at oppholdstiden i asylmottakene etter at oppholdstillatelse er innvilget skal være så kort som mulig. Samtidig skal arbeidet sikre en *god* bosetting som gir trygge rammer, integrering og muligheter for deltakelse i samfunnet. I dette prosjektet er hovedfokuset på den *raske* bosettingen og mindre på hvordan man kan skape en god bosetting, men dette er likevel forhold som henger nært sammen. Spørsmålet blir om det er mulig å bosette raskt og samtidig få til en god bosetting, eller om rask bosetting går ut over kvaliteten på

⁴² Ikke inkludert enslige mindreårige, familieinnvandrede og overføringsflyktninger.

bosettingen. Et for stort press på kommunene om rask bosetting kan føre til at det velges midlertidige løsninger, eksempelvis bosetting i bofellesskap eller i boliger som ikke vil være aktuelle/egnede løsninger på sikt. Spesielt nå med den høye andelen familieinnvandring er bruk av bofellesskap en aktuell løsning frem til familien kommer. I slike situasjoner må en vurdere hvorvidt «midlet helliggjør målet», hvor en gjennom god informasjon til de bosettingsklare kan skape forståelse for at bruk av midlertidige løsninger er nødvendig. Her vil det bli en avveining knyttet til om det er bedre å få et midlertidig botilbud i en kommune enn å bo lenge på mottak. Det er da viktig at den midlertidige løsningen blir nettopp *midlertidig*, og det må i større grad bli en aksept i det kommunale systemet for at man må gi mer enn ett tilbud om bolig.

Som på mange andre områder vil det være vanskelig – og lite formålstjenlig – å utvikle et nasjonalt system som skal styre arbeidet i alle regioner. De lokale kontekstene er ulike, relasjonene forskjellige, og de opparbeidede lokale rutinene i asylmottak, IMDi og kommuner er til tider effektive og gode. Imidlertid må en kunne forvente en minstestandard på tvers av regioner og lokale forhold. Per i dag ser arbeidet i mange av IMDis regionkontorer ut til å være preget av individuelle løsninger i saksbehandlingen. Dette kan i mange tilfeller fungere godt, men kan også utgjøre en potensiell risiko i arbeidet dersom de individuelle løsningene ikke sikrer et effektivt arbeid. Vi ser at IMDis saksbehandlere ofte jobber under stort tidspress, noe som gjør det desto viktigere å ha tydelige rutiner som sikrer gode prosesser også i travle perioder. Også i politiet og i kommunene ser vi eksempler på lite formaliserte rutiner for bosettingsarbeidet. En minstestandard av rutiner for arbeidet i de ulike instansene – UDI, asylmottak, politiet, IMDi og kommuner – kan sikre en god saksflyt hvor en unngår den såkalte «liggetiden»; perioder der en bosettingssak ikke jobbes med. Med andre ord ligger utfordringen til IMDi og kommunene i å kombinere en fleksibel dialog med rutiner som sikrer et kvalitativt godt arbeid ved forespørsel om bosetting og i utsøkningsarbeidet. Konkret dreier dette seg blant annet om raskere avgjørelser, bedre informasjon overfor søkere, og elektronisk saksflyt mellom UDI/UNE, politiet, asylmottak og IMDi, noe som også påpekes i NOU 2011:14:

Tiltakskjeden er aldri sterkere enn det svakeste leddet. En velfungerende forvaltning må derfor ha løsninger som ivaretar helheten fra a til å. Det gjelder ikke minst rask bosetting i kommunene (s.76).

Når det gjelder foreslåtte mål for tidsbruken støtter vi oss til KS sin uttalelse i 2009 i tilknytning til IMDis høring om tiltak for raskere bosetting av flyktninger, hvor en understreker at for rask bosetting (i dette tilfellet var forslaget innen 30 dager) ikke vil sikre god og stabil bosetting. KS anbefalte i den forbindelse at en kunne sette et mål på to måneder fra vedtak til bosetting⁴³. Dette ser vi som mer realistisk enn 30 dager – om

⁴³ I sin uttalelse til BLDs høring om ny bosettingsmodell mener KS at den gjennomsnittlige ventetiden fra vedtak om oppholdstillatelse til bosettingsvedtak kan reduseres til én måned.

enn kanskje noe optimistisk slik situasjonen er i dag. Det kan og bør muligens likevel være et langsiktig mål. Imidlertid; for å redusere tidsbruken fra rundt seks måneder til to måneder kreves det store endringer i saksflyten i IMDi og i dialogen mellom IMDi og kommunene, og det kreves tiltak tilknyttet kommunenes boligfinansiering.

4.2 Kommuners selvråderett og frivillighet

Kjernen i dagens modell er kommuners selvråderett og frivillighet ved bosetting. Samtidig har Norge forpliktet seg til å ta imot personer som trenger beskyttelse, noe som fordrer et kollektivt ansvar hvor kommuner må være villige til å bosette flyktninger som får oppholdstillatelse. Dagens modell er av den grunn i stor grad basert på *tillit*: Kommunene må ha tillit til at IMDi foretar en god fordeling og at bosettingsansvaret følges av en tilstrekkelig ressurstilgang, og tillit til at mottakene bidrar med kvalitetssikret informasjon om den bosettingsklare. IMDi må på sin side ha tillit til at kommunene tar sin del av ansvaret i bosettingsarbeidet, og at et nei til bosetting er basert på «tungtveiende» og reelle utfordringer.

Gjennom vår studie ser vi antydninger til ulike virkelighetsoppfatninger i IMDi og kommunene. Fra IMDis side meldes det at kommuner forhandler om bosettinger, og at flere er unødvendig skeptiske til å ta imot personer som er potensielt ressurskrevende. Kommunene opplever på sin side at de i liten grad forhandler med IMDi, og at de ikke har mulighet til å bosette alle de blir forespurt om på grunn av boligmangel og manglende kapasitet i det kommunale apparatet. Vi har snakket med kommuneansatte som opplever at enkeltpersoner ved IMDis regionkontorer i liten grad viser forståelse for kommunenes utfordringer tilknyttet bosetting. Resultatet av samarbeidsutfordringene er for få vedtaks plasser og manglende utnyttelse av eksisterende plasser, med påfølgende lang ventetid i mottak for bosettingsklare. Flere ansatte i IMDi mener at dagens situasjon med rekordmange bosettingsklare i mottak og få kommuner som imøtekommer IMDis ekstraanmodninger fører til at en stiller spørsmålsteget ved det frivillige aspektet i bosettingsmodellen.

Som vi har vært inne på var en reduksjon i kommunenes selvråderett et av de sentrale forslagene i BLDs forslag til ny bosettingsmodell sommeren 2011. Forslaget ble møtt med skepsis fra alle kanter, da introduksjon av tvang i bosettingen vil kunne øke konfliktnivået lokalt, og samtidig svekke kvaliteten på integreringsarbeidet. En reduksjon i det frivillige aspektet ved bosettingsarbeidet har også blitt tatt opp tidligere. I Statskonsults evaluering fra 2000 ble det foreslått en klar reduksjon i kommuners selvråderett og forhandlingsmulighet overfor staten, hvor vedtakene forpliktet. Også i en evaluering fra 2009 foreslås det en mer automatisert kobling mellom bosettingsklare og bosettingskommune, hvor et system kobler personer til kommuner ut fra visse kriterier (Ibenholt og Bakli 2009). Samtidig så en i begge disse evalueringene at en reduksjon i kommuners selvråderett må følges av en kompensasjon. Statskonsult påpekte at dersom

staten skulle kunne pålegge kommunene å bosette et visst antall, uten å kunne garantere at det ville være et behov for alle vedtaks plassene, ville den økonomiske risikoen ved feilaktige behovsanslag flyttes fra staten til kommunene (Statskonsult 2009). For å legge til rette for bedre planlegging av bosettingsarbeidet og redusere den økonomiske risikoen ble det anbefalt at kommunene burde garanteres det første året av integreringstilskuddet tilsvarende vedtaket de forplikter seg til, uavhengig av faktisk bosetting. Ibenholt og Bakli (2009) foreslo å kombinere økt tvang med kompensasjonsordninger ved for få utsøkte, premiering av rask bosetting og økt differensiering av tilskudd (med større tilskudd for «vanskelige» grupper).

Vi mener, i likhet med de fleste aktørene involvert, at det er viktig å beholde det frivillige aspektet i bosettingsmodellen. Imidlertid skal frivilligheten kobles til *antall* bosettinger, og ikke til *hvem* kommunen skal bosette. En bør her skille mellom det generelle bosettingsarbeidet og bosetting av ressurskrevende personer og enslige mindreårige. Ved bosetting av personer med særskilte behov vil det være nødvendig med tettere dialog med kommunene enn ved generelle bosettinger. Et klarere ansvar for kommunene, hvor «bordet fanger» når et vedtak er gjort, bør følges av avtaler mellom stat og kommune som sikrer at kommunene får dekket sine utgifter ved bosetting. Vi er usikre på om kompensasjonsordninger, «belønninger» ved rask bosetting eller «straff» ved lang tidsbruk er den riktige veien å gå. Vi ser at slike ordninger kan føre til større forpliktelser for både kommunene og IMDi. Samtidig ville de kanskje legge et press på både IMDi og kommuner som ikke er hensiktsmessig og som øker risikoen for raske løsninger som ikke nødvendigvis er *gode* løsninger. Mange av utfordringene kan i stedet løses ved at integreringstilskuddet økes generelt og at kommunene har – om ikke overskudd – så i alle fall dekning for reelle utgifter. Dette bør følges av gode samarbeidsavtaler mellom IMDi og kommunene, hvor et stikkord er *gjensidig forpliktelse*.

Frem til det foreligger en felles virkelighetsforståelse blant statlige og kommunale aktører for bosettingsarbeidet, vil lanserte tiltak ha begrenset effekt. Dette kan forklare hvorfor bosettingsarbeidet, til tross for stort fokus de siste årene, fortsatt opplever mange av de samme utfordringene som for 10 år siden. Fra begge parter ser vi et ønske om en felles «plattform» for samarbeidet. Dersom IMDi skal avgjøre hvilke flyktninger som skal bosettes i hvilke kommuner vil det være avgjørende at kommunene har tillit til at IMDi klarer å gjennomføre en god fordeling. Denne tilliten kan kun sikres ved at IMDi har en tett dialog med hver enkelt kommune og kjenner kommunenes situasjon, og viser forståelse for opplevde utfordringer. Samtidig må kommunene imøtekomme det kollektive ansvaret for bosetting (med de utfordringer dette innebærer). Som Frode Forfang, direktør i UDI, skrev på sin blogg i november 2012⁴⁴:

Det er staten som innvilger oppholdstillatelse, men som kjent er det ikke mulig å oppholde seg i Norge uten å bo i en kommune (...) Det koster, både menneskelig og

⁴⁴ Se <http://blogg.udi.no/2012/11/06/hvor-skal-flyktninger-bo/>.

økonomisk, å la flyktninger sette fremtiden på vent i asylmottak hvor det ikke er meningen at de skal være.

Dersom en klarer å oppnå et bosettingsarbeid som ikke er preget av forhandlinger og «dragkamper», vil IMDi kunne bruke de frigjorte ressursene til andre viktige oppgaver. Dette omfatter blant annet råd og veiledning samt kompetanseheving i kommunene innen integrerings- og mangfoldsarbeidet. Målet må, som en IMDi-ansatte uttalte det, være at *«bosetting og integreringsarbeid blir en like naturlig del av kommunenes arbeid som de øvrige sektorene i kommunene»*. Nettopp dette siste punktet ser vi som en sentral del av det fremtidige arbeidet, hvor kommuner forankrer sitt ansvar for bosetting i det kommunale apparatet, hvor en sikrer en langsiktig planlegging av arbeidet og hvor arbeidet gis lik prioritet som øvrige kommunale oppgaver.

4.3 Boligfremskaffelse og finansiering

I denne studien kommer det tydelig frem at det fortsatt er boligtilgang som er kommunenes største utfordring i bosettingsarbeidet, noe vi også kjenner fra mange andre studier (Ibenholt og Bakli 2009; Thorshaug mfl. 2009; Paulsen mfl. 2010; Thorshaug mfl. 2011; Comte 2012). Med mangel på egnede boliger til de som skal bosettes blir bosettingsarbeidet utfordrende, og i flere kommuner må de vente med å bosette på grunn av mangel på boliger. I rapporten *«Det er litt sånn at veien blir til mens en går»* (Thorshaug mfl. 2011) pekes det på flere løsninger på utfordringene tilknyttet bolig, og det ser ut til at flere kommuner har tatt i bruk ulike tiltak og metoder for å øke tilgangen på både kommunale og private boliger. Eksempler på dette kan være tiltak for å øke gjennomstrømmingen i kommunale boliger, større og mer profesjonell bruk av private boløsninger, tidsbegrensning i kommunale leiekontrakter, økt samarbeid mellom de ulike instansene i kommunen og jevnere bosetting gjennom året.

Vår oppfatning er at mange kommuner gjør mye godt arbeid tilknyttet de boligene de har tilgjengelig, men hovedutfordringen ligger i at det generelt investeres for lite i boligfremskaffelse. Bosetting av flyktninger kan ikke ses isolert fra andre grupper som har behov for bistand tilknyttet bolig, og en av utfordringene ved fremskaffelse av bolig til flyktninger er kommunenes prioriteringer i tildelingsprosessen. Ansatte i flyktningstjenestene signaliserer både i denne og andre studier (Thorshaug mfl. 2011) at en gjennomgående mangel på ledige boliger fører til en stadig «kamp» om boliger, hvor hver enhet taler «sin» brukergruppes sak. I flere kommuner opplever ansatte i flyktningstjenesten at boliger som kunne vært aktuelle til flyktninger gis til andre grupper som anses å ha et mer «akutt behov» for boligen. Dette fører i mange kommuner til at ansatte i flyktningstjenesten bruker mye tid på fremskaffelse av bolig, og tidsbruken i bosettingsarbeidet blir forlenget.

På tross av at det har vært jobbet mye med å gjøre Husbankens ordninger knyttet til boliginvestering kjent i kommunene, er det fortsatt mange kommuner som er skeptiske til å gjøre de nødvendige investeringene. Evalueringen av Husbankens tilskudd til utleieboliger viser at søknad om og bruk av tilskuddet øker med innbyggertallet (Knudtson, Barlindhaug og Holm 2011). Kommuner som ikke benytter seg av tilbudet oppgir ulike grunner til dette, blant annet manglende driftsmidler til oppfølgings-tjenester av boligene, ikke uttalt behov for utleieboliger for målgruppen i ordningen, at tilskuddet dekker for lite av kommunens kostnader til anskaffelse/utbedring, eller manglende kjennskap til ordningen.

Gjennom dette prosjektet har det av flere blitt etterspurt en større satsning på bolig fra statlig hold. Flere ytrer at bolig ikke har vært et prioritert område, noe man nå ser konsekvensene av. Dersom kommunene skal ha mulighet til å bosette personene som nå venter på kommuneplass innen rimelig tid, er det behov for tiltak som sikrer en rask løsning på det akutte boligbehovet. *Nasjonalt utvalg for bosetting og mottak* skriver i et brev til regjeringen at et viktig tiltak vil være å styrke de boligpolitiske virkemidlene. Det anbefales derfor en styrking av rammen for tilskudd til utleieboliger i 2013 og 2014. I sitt forslag til Statsbudsjettet for 2013 går regjeringen inn for å øke tilskuddet til utleieboliger med 58,6 millioner kroner (til sammen 488,6 millioner kroner). Dette vil utgjøre rundt 1 200 nye utleieboliger⁴⁵, noe som kan bidra til å løse noen av boligutfordringene. Samtidig vet vi at det var midler igjen i 2012 for tilskudd til utleieboliger⁴⁶. Dette betyr at kommunene ikke har benyttet seg av midlene til tross for at de er tilgjengelige, noe som kan bety at det å øke tilskuddet ikke vil føre til de investeringene i bolig som er nødvendige for å løse dagens boligutfordringer.

Nasjonalt utvalg for bosetting og mottak skriver videre at det anbefales at en i større grad kan gi tilskudd til utleieboliger på opptil 40 prosent. Det har imidlertid så langt ikke kommet signaler om at tilskuddets dekningsgrad økes. Gjennom denne studien har vi sett at nettopp en slik økning i dekningsgraden kan være nødvendig for å stimulere til økt boliginvestering i kommunene. Behovet for boliger er akutt, og vi ser for oss at en satsning som innebærer økt dekningsgrad tilsvarende 40 prosent i for eksempel en femårsperiode, vil kunne bidra til å løse mange av utfordringene knyttet til bosetting. Det bør i tillegg vurderes om enkelte kommuner skal gis ytterligere midler til utredning og planlegging av boligutbygging, da flere kommuner ytrer at de selv ikke har ressurser til dette arbeidet.

Samtidig med en økt satsning fra statlig hold må også det politiske nivået i kommunene vise større vilje til å ta i bruk de tilskuddene som er tilgjengelige. Bruk av Husbankens ordninger har vært et gjennomgående tema i flere forskningsrapporter (se blant annet

⁴⁵ Pressemelding, Kommunal- og regionaldepartementet, 08.10.2012, *Statsbudsjettet 2012. Ein offensiv og framtidsretta bustadpolitikk*.

⁴⁶Se informasjon på Husbankens nettsider(<http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/husbankens-arbeid-rettet-mot-flyktninger-og-innvandrere/ber-regjeringen-om-bosettingstiltak-for-flyktninger/>).

Thorshaug mfl. 2011), og selv om det både fra Husbanken og kommunene signaliseres at ordningene er kjent, viser bruken av ordningene at det fortsatt er et forbedringspotensial på dette området. Det må fra Husbankens side fortsatt jobbes med at kommunene i enda større grad får kjennskap til de ulike ordningene, og hvilke kombinasjoner av ordninger som kan være hensiktsmessig i de ulike tilfellene.

4.4 Anbefalinger

Basert på våre funn mener vi at det ligger et potensial for et raskere og mer effektivt bosettingsarbeid som ikke går utover målet om god bosetting og som fortsatt ivaretar kommunenes selvråderett i arbeidet. Viktige faktorer er i) *avtalemessige rammevilkår* mellom de involverte partene, ii) *rutiner og ressursbruk* innen de ulike partene, og iii) *relasjoner* mellom partene⁴⁷. I det følgende presenterer vi en rekke anbefalinger og forslag til forbedringer av dagens bosettingsmodell innenfor de ulike fasene i prosessen fra vedtak fattes til bosetting i en kommune. Vi ønsker å påpeke at anbefalingene må ses opp mot og eventuelt tilpasses den lokale konteksten. I tillegg må anbefalingene ses i sammenheng med vurderingene som er gjort tidligere i rapporten.

4.4.1 Fase 1 - Fra positivt vedtak til forkynnelse av vedtak

Forkynnelse av vedtak

- Ansvar for forkynnelse av vedtak bør overføres fra politiet til UDI, i tråd med forslaget i *Førstelinjeprojektet*. Uavhengig av om det skjer en overføring av ansvar bør en sikre at følgende rutiner overholdes:
 - Forkynnelse bør skje så raskt som mulig, helst innen én uke etter at vedtak er fattet.
 - Forkynnelse skal skje ved oppmøte, ikke over telefon eller per brev.
 - Personer som skal forkynne vedtak må ha kompetanse (juridisk og faglig) tilknyttet asyl- og flyktningfeltet.
 - Det skal ved behov benyttes kvalifisert tolk ved forkynnelse av vedtak. Det må avsettes tilstrekkelige midler til dette i ansvarlige instans sitt budsjett.
 - Forkynnelse skal innebære en forklaring av vedtaket, inkludert den bosettingsklares rettigheter og plikter.
- Asylmottak og politiet bør, frem til ansvar for forkynnelse eventuelt overføres til UDI, inngå samarbeidsavtaler som omfatter tydelige rutiner for når og hvordan forkynnelse skal gjennomføres. Avtalene bør også inneholde en tydelig ansvarsfordeling tilknyttet forklaring av vedtak. Mottaksansatte skal *ikke* forkynne vedtak.

⁴⁷ Dette blir også påpekt av Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid i deres uttalelse til IMDis høring *Forslag til tiltak for raskere bosetting av flyktninger* i 2009.

4.4.2 Fase 2 - Fra forkynnelse av vedtak til forespørsel om bosetting

Anmodninger og vedtak om bosetting

- Vedtak bør anses som en kontrakt/avtale mellom kommunen og IMDi om bosetting av et gitt antall personer. Mens kommunen har ansvar for å bosette tilsvarende vedtaket, har IMDi ansvar for å søke ut nok personer til kommunen.
- IMDi bør inngå avtaler med kommuner om periodisering av forespørsler i løpet av året, eksempelvis kvartalsvis eller ut fra kommunens bosettingsplan. Det bør ligge en fleksibilitet i flerårige vedtak, slik at kommuner kan forespørres om å bosette flere et år med mange bosettingsklare, og færre et annet år.
- IMDi bør inngå samarbeidsavtaler med *alle* bosettingskommuner, hvor innholdet tilpasses situasjonen og mulighetene i den enkelte kommune. Samarbeidsavtaler, med gjensidig forpliktelse, bidrar ikke nødvendigvis til et raskere bosettingsarbeid, men det bidrar til tettere samarbeid mellom IMDi og kommunen, bedre forankring på ledelsesnivå, mer forutsigbarhet, jevnere bosetting gjennom året og større mulighet for langsiktig planlegging - noe som kan føre til bedre utnyttelse av ressursene i kommunene og en mer positiv holdning til bosetting.
- Familieinnvandrede må innlemmes i IMDis vurderinger av anmodninger og forespørsler.
- KS har et stort påvirkningspotensial overfor kommunene. IMDi og KS må i den sammenheng snakke med «lik stemme» til kommunene, noe som krever god og tett dialog mellom direktoratet og KS.

Bosettingsforberedende arbeid i IMDi

- Det nye IKT-systemet som utvikles, IMPact, må sikre en tydeliggjøring av hvorvidt vedtak gir rett til bosetting, og må redusere sannsynligheten for feilregistreringer.
- Asylmottak ved UDI og kommuner ved KS bør gå i dialog for å samkjøre kartleggingsarbeidet med kommunenes behov for informasjon om bosettingsklare.
- IMDi bør informere bosettingsklare på mottakene om situasjonen i bosettingsarbeidet og hvorfor enkelte grupper blir lengeventende.
- IMDi og UDI må sikre at deres datasystem fanger opp personer som får positivt vedtak i transittmottak og at disse registreres i IMDis «oppgaveboks». Dette sikres av nylig implementerte verktøy i systemet.

Bosettingsforberedende arbeid i mottak

- Det bør innføres tydelige samarbeidsrutiner mellom IMDi og asylmottak. IMDis saksbehandlere bør være tilgjengelige for spørsmål fra asylmottakene, og mottak bør ha mulighet til å ta kontakt med saksbehandlere.
- Det bør settes en tentativ frist på gjennomføring av bosettingsamtale, for eksempel én eller to uker etter elektronisk melding fra IMDi. Dersom asyl-

mottaket ser at fristen ikke kan overholdes, skal mottaket ha tett kontakt med IMDi-region for å avtale når gjennomføring av bosettingssamtale kan skje.

- Bosettingssamtalen har en viktig funksjon for å kvalitetssikre bosettingsrelevant informasjon, og bør videreføres. Generell bosettingsinformasjon kan gis i grupper slik at en kan korte ned på tiden som brukes i individuelle bosettingssamtaler.

4.4.3 Fase 3 – Fra forespørsel om bosetting til utsøking

Forespørsler om bosetting – arbeidet i IMDi

- IMDi skal bruke sin kjennskap om kommunene og kompetanse i bosettingsarbeidet for å finne egnet kommune til bosettingsklare. IMDi og kommunene bør avtale hva som skal ligge til grunn for valg av kandidater til bosetting.
- IMDi må tydeliggjøre overfor kommunene at det skjer en lik fordeling av de ulike gruppene, og at kommunene bør bosette «et representativt utvalg» av de bosettingsklare. «Byrdefordelingen» kan tydeliggjøres ved at kommuner får oversikt over bosettinger i øvrige kommuner i regionen. Dette kan skape en større gjennomsiktighet i bosettingsarbeidet, og en større forståelse for at alle kommunene tar sin del av ansvaret.
- Bruk av e-post ved forespørsel om bosetting er effektivt, men det må samtidig sikres at rettsikkerheten blir ivaretatt gjennom at det ikke oversendes taushetsbelagte opplysninger og at kommunikasjonen blir dokumentert.
- Kommuner bør gis én uke til å svare på forespørsel. Dersom kommuner svarer nei på forespørselen skal de fremvise en skriftlig faglig begrunnelse.
- En mulig ordning er bruk av bosettingslister: IMDi kan utarbeide lister over bosettingsklare som kommunene skal bosette. Listene kan utvikles med bakgrunn i kriterier som er avtalt med kommunene. Listene sendes kommunene skriftlig til faste tider hvor det bes om skriftlig tilbakemelding. Kommunene kan ikke plukke personer fra listen, men skal bosette alle de forespørres om. Dersom kommuner mener noen fra listen ikke kan bosettes i kommunen, skal det gis skriftlig tilbakemelding med faglig begrunnelse. Bruk av lister må ikke føre til økt ventetid, og det må ligge en fleksibilitet i ordningen som sikrer at kommuner ikke må bosette personer på listen dersom dette vil ta svært lang tid. Rask bosetting bør alltid ligge som et overordnet mål.
- IMDi har ikke et offisielt system for registrering av viktige milepæler i kommunikasjonen med kommuner. Dette skaper utfordringer i evalueringen av den reelle tidsbruken innenfor IMDis system. IMDi bør utarbeide nasjonale rutiner som sikrer denne dokumentasjonen.

Samarbeid og samhandling

- Det må jobbes med å bedre samarbeidet mellom IMDi og kommunene, og det bør jobbes for et mer *likeverdig* samarbeid. Dialogen mellom saksbehandler i IMDi og

flyktningkonsulent i kommunen er viktig, og IMDi må være tilstedeværende, tilgjengelig og i dialog med kommunene gjennom *hele* bosettingsprosessen.

- IKT-systemet som utvikles må kunne benyttes av både IMDi og kommunene, hvor anmodninger med svar, forespørsler med svar og utsøkinger går via samme system.
- Det er store variasjoner i samarbeidet mellom kommunene og IMDi i de ulike regionene. Det bør utarbeides rutinebeskrivelser som ivaretar viktige momenter og registrering ved kontakt med kommuner, men med rom for variasjon og tilrettelegging for den enkelte region og kommune.
- Dersom IMDi skal avgjøre hvilke flyktninger som skal bosettes i hvilke kommuner vil det være avgjørende at kommunene har tillit til at IMDi klarer å gjennomføre en god fordeling. Denne tilliten kan kun sikres ved at IMDi har en tett dialog med hver enkelt kommune og kjenner kommunenes situasjon, og viser forståelse for utfordringer i kommunene. Samtidig må også kommunene imøtekomme det kollektive ansvaret for bosetting.

Forespørsler om bosetting – arbeidet i kommuner

- Flyktningkonsulent bør ta avgjørelser ved forespørsel om enkeltpersoner, dette skal ikke behandles politisk i kommunen. Ved behov skal andre enheter involveres i vurderingen (dette gjelder særlig ved bosetting av personer med særskilte behov).
- Kommunene bør opparbeide gode samarbeidsrutiner mellom enhetene som involveres i bosettingsarbeidet for å sikre at det kan gis et raskt svar på IMDis forespørsel.
- Det er viktig å beholde det frivillige aspektet i bosettingsmodellen. Imidlertid skal frivilligheten kobles til *antall* bosettinger, og ikke til *hvem* kommunen skal bosette. Det bør generelt sett ikke være rom for «forhandlinger» om bosetting av enkeltpersoner.
- En bør skille mellom det generelle bosettingsarbeidet og bosetting av ressurskrevende personer og enslige mindreårige. Ved bosetting av personer med særskilte behov vil det være nødvendig med tettere dialog med kommunene for å sikre gode løsninger.

Selvbosetting og koblingsarbeid mellom mottak og kommuner

- Det kan ligge et stort ubrukt potensial i *selvbosetting med rettigheter*, og det bør utredes nærmere på hvilken måte denne formen for bosetting kan fungere som et supplement til den ordinære bosettingen. Det er viktig at selvbosetting går gjennom IMDi slik det gjør i dag. Dette bidrar til å skape bedre oversikt. Oppfølging av leiekontrakter er et viktig moment i å lykkes med selvbosettinger.
- Det ser ut til at IMDi og UDI formidler noe ulike holdninger til koblingsarbeid mellom asylmottak og kommuner. Dersom en ikke ønsker denne typen koblingsarbeid må direktoratene i større grad samkjøre signalene overfor mottakene og kommunene tilknyttet dette.

Økonomi

- Det må sikres at kommunenes utgifter ved bosetting dekkes fullt. Dette er viktig for å opprettholde motivasjon for bosetting.
- Det bør vurderes en forenkling av rutine og dokumentasjonskravet tilknyttet søknader om tilskudd 1 og 2 til bosetting av personer med alvorlig kjente funksjonshemminger og atferdsvansker. En bør også evaluere de gjeldende tilskuddene for å vurdere hvorvidt de treffer kommunenes behov og faktiske utgifter.

4.4.4 Fase 4 - Fra utsøking til bosetting

Bosettingsforberedende arbeid i kommunen

- Kommuner bør opparbeide gode samarbeidsrutiner mellom enhetene som involveres i bosettingsarbeidet for å sikre at det bosettingsforberedende arbeidet etter utsøking kan skje raskt og effektivt – uten at kvaliteten forringes.
- Det må sikres god informasjonsflyt mellom asylmottak og kommuner.
- En god kartlegging i asylmottak er viktig for at kommunene kan gi et så godt tilbud som mulig ved bosetting.

Boligfremskaffelse

- Den klart største utfordringen for kommunene tilknyttet tidsbruken i bosettingsarbeidet er fremskaffelse av bolig, og det er behov for en økt satsning på boligfremskaffelse fra både kommunalt og statlig hold.
- Det bør konkretiseres i kommunene hvem som har ansvar for fremskaffelse av boliger, både kommunale og private. Dersom ansvaret ikke er plassert vil arbeidet være fragmentert og lite helhetlig. Dette fører til at det blir investert i boliger når behovet oppstår fremfor at det blir en helhet i planleggingsarbeidet og innkjøpene. Det bør jobbes for en tydelig ansvarsfordeling med parallelt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.
- Flere kommuner bør prioritere en omdisponering av den kommunale boligmassen for å bedre kunne møte dagens boligbehov. En bør her fokusere på boliger som er fleksible i bruk, og som kan endres noe etter ulike beboergruppers behov.
- Det bør sikres vertikal og horisontal forankring av bosettingsarbeidet og det tilhørende arbeidet med boligfremskaffelse, hvor både det politiske nivået og det flyktningfaglige og boligfaglige involveres.
- Kommunene må jobbe aktivt med oppfølging i bolig med fokus på gjennomstrømming i den kommunale boligmassen.
- Kommunene må i større grad sikre en profesjonell bruk av det private leiemarkedet, hvor dette ses som en parallell løsning til bruk av kommunale boliger ved bosetting av flyktninger.

Husbandens ordninger

- Økt dekningsgrad på tilskudd til utleieboliger tilsvarende 40 prosent i en periode på for eksempel fem år vil kunne bidra til å løse mange av utfordringene knyttet til bosetting. Det bør i tillegg vurderes om enkelte kommuner skal gis ytterligere midler til utredning og planlegging av boligutbygging, da flere kommuner ytrer at de ikke har ressurser til dette arbeidet.
- Samtidig med en økt satsning fra statlig hold må også det politiske nivået i kommunene vise større vilje til å ta i bruk tilskuddene som er tilgjengelige.
- De ulike instansene i kommunen bør i større grad samarbeide og finne løsninger for bedre utnyttelse av Husbandens låne- og tilskuddsordninger.

4.5 Det menneskelige aspektet

I prosjektet og i denne rapporten fokuseres det mye på systemer, rutiner, tall og tekniske løsninger – alle viktige aspekter ved tidsbruken i bosettingsarbeidet. Imidlertid må vi ikke la dette overskygge *det menneskelige perspektivet*. I en travel hverdag hvor man skal rapportere, telle antall bosettinger og sørge for at man møter målsettinger som er satt, kan det være fare for at flyktingene blir tall og saksmapper fremfor personer. I skrivende stund sitter i underkant av 4 000 bosettingsklare *personer* i norske asylmottak. Bak dette tallet finner vi enslige, familier og barn som alle ønsker å kunne starte på neste kapittel i sin integrasjonsprosess. Vi ser i datamaterialet eksempler på personer som har sittet på mottak i opptil fire år *etter* positivt vedtak, og en kan spørre seg hvordan dette er mulig. En av disse personene er en ung mann i starten 20-årene som har bodd på mottak i mange år, og det er også barn som har levd hele eller store deler av sine liv på asylmottak. Vi kjenner ikke deres historier i detalj, og vet ikke hva som har gjort akkurat disse personene til lengeventende. Det vi imidlertid vet er at lang ventetid i mottak har store negative konsekvenser for personene det gjelder. Gjennom tidligere forskning (Berg 1990; Solheim 1990; Lauritsen og Berg 1999; Brekke 2004; Berg mfl. 2005, Knudsen 2005; Valenta og Berg 2010) har det blitt svært tydelig at lang ventetid kan forsterke psykososiale problemer og redusere motivasjon og muligheter til god og rask integrering i lokalsamfunn, og vi vet derfor at slike situasjoner som de vi referer til over burde vært unngått. Mottakssystemet er ikke tilpasset lange opphold, det skal være en midlertidig ventepost hvor tanken i stor grad er «oppbevaring» og ikke det å skulle leve et liv (Valenta og Berg 2012).

Det snakkes om både «byrdefordeling», «personer som er vanskelig å bosette», «ressurskrevende bosettinger» og at det skal være en «rettferdig fordeling av personer med særskilte behov». Vi har gjennom prosjektet sett at enkelte kommuner har kriterier for hvem de ønsker å bosette, og at kommuner forhandler om bosetting av enkeltpersoner. I forbindelse med dette ser vi eksempler på kommuner som åpenlyst sier at det er enkelte etniske grupper de ikke ønsker å bosette, og det er et kjent faktum at enkelte grupper venter lenger i mottak enn andre. Bosettingsklare som venter lenge

opplever gjentatte ganger at personer som har fått vedtak etter dem, får bosetting før dem. De som har ventet svært lenge opplever dette *mange* ganger. Slike opplevelser vil sannsynligvis føre til en følelse av å være mindre verdt og kanskje til og med en følelse av å være uønsket. De aller fleste som jobber med bosetting er enig i at en slik situasjon ikke er akseptabel. Spørsmålet blir hvilken praksis som kan sikre at de menneskelige behovene kommer i første rekke, og hvem som skal ta ansvar for at dette skjer? Svaret er at dette ansvaret er *felles* og ligger hos alle - på statlig, regionalt og kommunalt nivå. Alle har et ansvar for at mennesker som har *rett* til å bo i Norge ikke skal ha et liv på vent, men bosettes rask og komme i gang med det livet som for mange allerede har vært fullt av belastninger. Dette gjelder ikke minst for de mest sårbare i gruppen bosettingsklare – som kanskje i størst grad har behov for en rask bosetting.

I 2013 er det et forventet bosettingsbehov på 7 900, i tillegg til familieinnvandrede. Dette er 7 900 *personer* som trenger og har rett til en plass å bo, for seg og for sin familie. Dette er mennesker som samtidig med å ha opplevd vanskelige og utrygge situasjoner er individer med *ressurser*, og mennesker som på ulike måter kan bidra i samfunnet. I det videre arbeidet er det viktig at vi beholder perspektivet på ressursene.

Referanser

Agenda Kaupang (2011). *Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger*. Agenda Kaupang, Høvik.

Berg, Berit (1990). *Asylmottak- et sted å være eller et sted å lære?* SINTEF IFIM, Trondheim.

Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda Ashley Meyer, Sissel Marie Neumayer, Laila Tingvold og Nora Sveaass (2005). «*Det hainnle om å leve...*». *Tiltak for å bedre psykisk helse for beboere i asylmottak*. SINTEF IFIM, Trondheim.

BLD (2011a). *Forslag til bosettingsordning for flyktninger*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2011/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/horingsbrev.html?id=635677>

BLD (2011b). *Høringsuttalelser*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/hoyringar/hoeringsdok/2011/forslag-til-bosettingsordning-for-flyktn/horingsuttalelser.html?id=635674>

BLD (2012). *Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet 2012*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Oslo.

Brekke, Jan Paul (2004). *While we are waiting*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo.

Comte (2012). *Kommunelederundersøkelsen 2011*. Comte Analysebyrå, Oslo.

Econ (2009). *God praksis med startlån*. Econ Pöyry, Oslo.

Friberg, Jon Horgen og Monica Lund (2006). *Mot en raskere og mer stabil bosetting? Evaluering av bosettingsmodellen for flyktninger*. Fafo, Oslo.

Hanche-Dalseth, Marte, Randi Bergem og Unni Aarflot (2009). *Bosetting av flyktninger i kommunene. En studie blant bosettingskommuner i Møre og Romsdal*. Møreforskning Volda, Volda.

Ibenholt, Tone og Oddbjørg Bakli (2009). *Bosetting av flyktninger*. Devoteam daVinci, Oslo.

IMDi (2009). *Rutiner for bosettingsarbeidet i IMDi per 28.05.2009*. Hentet fra: <http://www.imdi.no/Documents/Retningslinjer/Bosettingsrutiner20versjon20282005.pdf>

IMDi (2010). *Bofellesskap for enslige flyktninger. Informasjon til deg som er enslig og får tilbud om offentlig hjelp til bosetting i en kommune*. Hentet fra: http://www.imdi.no/Documents/BrosjyrerHefterHaandbok/Bofellesskap_flyktn_norsk_14-10.pdf

IMDi (2011). *Hørings svar: Bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting*. IMDi, Oslo.

IMDi (2012a). *Årsrapport for busetting 2011*. Hentet fra: <http://www.imdi.no/no/Kunnskapsbasen/Innholdstyper/Rapporter/2012/Årsrapport-for-bosetting-2011/>.

IMDi (2012b). *Kvartalsrapport for busetting. Tredje kvartal 2012*. Hentet fra: http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Bosetting/kvartalsrapport_september-2012.pdf.

Justis- og beredskapsdepartementet (2012). *Kvalitetssikring av det økonomiske beslutningsgrunnlaget for Førstelinjeprosjektet i Utlendingsforvaltningen*.

Knudsen, Jon Chr. (2005). *Capricious Worlds: Vietnamese Life Journeys*. Lit Verlag, Münster.

Knudtzon, Lillin, Rolf Barlindhaug og Arne Holm (2011). *Evaluering av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. NIBR, Oslo.

Lauritsen, Kirsten og Berit Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Å leve i asylmottak*. SINTEF IFIM, Trondheim.

NOU 2011:10 (2011). *I velferdsstatens venterom. Mottakstilbudet for asylsøkere*. Departementenes servicesenter, Oslo.

NOU 2011:14 (2011). *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*. Departementenes servicesenter, Oslo.

Paulsen, Veronika, Kristin Thorshaug og Berit Berg (2010). «Det hadde vært fint å få være med å velge». *Brukerundersøkelse blant flyktninger i bofellesskap*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Rambøll (2012). *Statlig dialog med kommunene på det boligsosiale området*. Rambøll, Oslo.

Riksrevisjonen (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger*. Riksrevisjonen, Oslo.

Solheim, Jorun (1990). *Her har du ditt liv. Asylsøker-mottaket som sosialt system*. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.

Sosial- og helsedirektoratet (2007). *Bosetting av flyktninger med ressurskrevende helseproblemer. En kartlegging av flaskehals*. Sosial- og helsedirektoratet, Oslo.

Statskonsult (2000). *Raskere asylsaksbehandling og bosetting*. Statskonsult, Oslo.

Stortingsmelding nr. 17 (2000-2011). *Asyl og flyktningpolitikken i Noreg*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Stortingsmelding nr. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Oslo.

Stortingsproposisjon nr. 1 (2005-2006). *For budsjettåret 2006*. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.

Thorshaug, Kristin og Berit Berg (2009). *Rimelige boliger for vanskeligstilte – situasjonen i midtnorske kommuner*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, Kristin, Marko Valenta og Berit Berg (2009). *Bosetting av enslige voksne flyktninger. utfordringer og muligheter for rask og god bosetting*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Thorshaug, Kristin, Stina Svendsen, Veronika Paulsen og Berit Berg (2011). «*Det er litt sånn at veien blir til mens en går*». *Kommuners fremskaffelse av boliger til flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning, Trondheim.

Valenta, Marko (2001). *Asylsøkernes opplevelse av mestring og hverdagssamhandling*. Hovedfagsoppgave i sosiologi. NTNU, Trondheim.

Valenta, Marko og Berit Berg (2010). «User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centers», *European Journal of Social Work*, 13(4): 483–501.

Valenta, Marko og Berit Berg (2012). *Asylsøker. I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget, Oslo.

Vedlegg 1 Tabeller - undersøkelse blant ordinære asylmottak

Bakgrunnsinformasjon

Tabell 1. Hvem besvarer spørreundersøkelsen? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Mottaksleder	20,6	14
Bosettingsansvarlig	67,6	46
Mottaksleder og bosettingsansvarlig sammen	10,3	7
Andre	1,5	1
Totalt	100	68

Tabell 2. I hvilken UDI-region ligger mottaket? Utvalg og populasjon. Prosent og antall.

	Utvalg		Populasjon	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Region Nord	25,0	17	22,7	22
Region Midt-Norge	14,7	10	14,4	14
Region Vest	22,1	15	19,6	19
Region Sør	11,8	8	15,5	15
Region Indre Østland	25,0	17	22,7	22
Region Oslo	1,5	1	5,2	5
Totalt	100,1	68	100,1	97

Tabell 3. Antall plasser ved mottaket (inkludert faste og variable). Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Opp til 150 plasser	50,0	34
Mer enn 150 plasser	50,0	34
Totalt	100,0	68

Tabell 4. Vertskommunens størrelse (antall innbyggere). Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 5 000	25,0	17
Mellom 5 000 og 20 000	50,0	34
Mellom 20 000 og 50 000	11,8	8
Over 50 000	13,2	9
Totalt	100,0	68

Samarbeid

Tabell 5. Har mottaket faste samarbeidsrutiner (skriftlige/muntlige) med følgende aktører i bosettingsarbeidet? Flere svar mulig. Prosent og antall (N=66).

	Prosent	Antall
Politi/lensmann	54,5	36
IMDi	98,5	65
Kommuner	71,2	47

Tabell 6. Hvordan opplever mottaket vanligvis samarbeidet med IMDi i det bosettingsforberedende arbeidet? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Dårlig	7,6	5
Verken/eller	18,2	12
Godt	56,1	37
Svært godt	18,2	12
Totalt	100,1	66

Tabell 7. Hvordan oppleves vanligvis tilgjengeligheten til IMDis saksbehandlere i det bosettingsforberedende arbeidet? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært dårlig	4,5	3
Dårlig	16,7	11
Verken/eller	19,7	13
God	47,0	31
Svært god	12,1	8
Totalt	100,0	66

Tabell 8. Har deres mottak egne avtaler/ordninger med kommuner om utsøking av bosettingsklare beboere direkte fra mottaket? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	13,6	9
Nei	86,4	57
Totalt	100,0	66

Tabell 9. Hvordan stiller mottaket seg til å skulle gjennomføre slike avtaler/ordninger med kommuner om bosetting? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært negativt	10,9	7
Negativt	15,6	10
Verken/eller	23,4	15
Positivt	35,9	23
Svært positivt	14,1	9
Totalt	99,9	64

Tabell 10. Hvilke holdninger opplever mottaket at UDI har til slike ordninger/avtaler mellom mottak og kommuner? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Negative	12,3	8
Verken/eller	73,8	48
Positive	12,3	8
Svært positive	1,5	1
Totalt	99,9	65

Tabell 11. Hvilke holdninger opplever mottaket at IMDi har til slike ordninger/avtaler mellom mottak og kommuner? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært negative	4,7	3
Negative	26,6	17
Verken/eller	45,3	29
Positive	20,3	13
Svært positive	3,1	2
Totalt	100,0	64

Tabell 12. I hvilken grad opplever mottaket at IMDi tillater at beboere selv kan bidra til å finne kommune plass? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
I svært liten grad	7,6	5
I liten grad	24,2	16
Verken/eller	30,3	20
I stor grad	28,8	19
I svært stor grad	9,1	6
Totalt	100,0	66

Forkynnelse av vedtak

Tabell 13. Hvor lang tid tar det vanligvis fra vedtak er fattet til det formelt forkynnes? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 1 uke	9,2	6
1-2 uker	58,5	38
3-4 uker	24,6	16
Mer enn 4 uker	7,7	5
Totalt	100,0	65

Tabell 14. Hvordan formidler politiet vanligvis vedtaket? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Beboeren møter opp på politikontor	76,8	53
Vedtaket forkynnes via brev fra politikontor	23,2	16
Totalt	100,0	69

Tabell 15. Hvordan får beboeren vanligvis først kjennskap til vedtak om opphold? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Via politiets forkynnelse	12,3	8
Via UDI	9,2	6
Via ansatte på mottaket	29,2	19
Via melding om vedtak fra IMDi	44,6	29
Annet	4,6	3
Totalt	99,9	65

Tabell 16. I hvilken grad stemmer følgende påstander? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Mottaket får ofte beskjed om vedtaket før forkynnelse finner sted	0,0	6,2	9,2	35,4	49,2	65
Beboeren får ofte beskjed om vedtaket før forkynnelse finner sted	7,7	13,8	7,7	29,2	41,5	65
Politi bruker sjelden tolk ved forkynnelse av vedtak	23,4	10,9	23,4	9,4	32,8	64
Politi bruker ofte ikke nok tid til å forklare vedtaket for beboeren	14,1	10,9	29,7	18,8	26,6	64
Mottaksansatte har i enkelte tilfeller måtte forkynne vedtak for beboere	20,3	25,0	10,9	20,3	23,4	64
Mottaksansatte får ofte oppgaven med å forklare vedtaket og konsekvensene av vedtaket for beboere	12,5	12,5	4,7	29,7	40,6	64

Tabell 17. Det har tidligere blitt foreslått at ansvar for forkynnelse av vedtak skal overføres fra politiet til UDI (eventuelt UNE for klagevedtak). Hvordan vurderer dere dette forslaget? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært negativt	6,3	4
Negativt	12,7	8
Verken/eller	36,5	23
Positivt	23,8	15
Svært positivt	20,6	13
Totalt	99,9	63

Tabell 18. Dersom ansvar for forkynnelse av vedtak blir lagt til UDI, hvordan vurderer dere at dette ansvaret blir delegert til mottakene, hvor mottakene skal forkynne vedtak til beboere? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært negativt	34,9	22
Negativt	23,8	15
Verken/eller	20,6	13
Positivt	14,3	9
Svært positivt	6,3	4
Totalt	99,9	63

Bosettingssamtale

Tabell 19. Mottar mottaket elektronisk melding fra IMDi om gjennomføring av bosettingssamtale og oversendelse av informasjon? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Sjelden	1,9	1
Som regel	33,3	18
Alltid	64,8	35
Totalt	100,0	54

Tabell 20. Ifølge IMDis rutiner for bosetting skal mottak gjennomføre bosettingssamtale og oversende informasjon elektronisk til IMDi innen to uker etter elektronisk melding fra IMDi. I hvilken grad gjennomfører mottaket dette innen fristen? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
I liten grad	1,6	1
I stor grad	37,5	24
I svært stor grad	60,9	39
Totalt	100	64

Tabell 21. Dersom mottaket ikke overholder fristen på to uker, hvor raskt mottar dere vanligvis purring fra IMDi? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Umiddelbart etter fristens utgang	7,0	4
Innen 1 uke etter fristens utgang	7,0	4
1-2 uker etter fristens utgang	5,3	3
Mer enn 2 uker etter fristens utgang	12,3	7
Mottar ikke purring	68,4	39
Totalt	100,0	57

Tabell 22. Hvilken praksis har mottaket for tidspunkt for bosettingssamtale? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Vanligvis samtidig med kartleggingen	13,5	7
Vanligvis før den formelle forkynnelsen	28,8	15
Vanligvis etter den formelle forkynnelsen	46,2	24
Ingen fast praksis	11,5	6
Totalt	100,0	52

Tabell 23. Dersom samtalen foretas etter oppholdstillatelse er gitt: Hvor lang tid tar det vanligvis fra oppholdsvedtak gjøres kjent til bosettingssamtale gjennomføres? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 1 uke	42,4	25
1-2 uker	47,5	28
3-4 uker	8,5	5
Mer enn 4 uker	1,7	1
Totalt	100,1	59

Tabell 24. Hva ser dere som hovedformål med bosettingssamtalen? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Kartlegge beboeren	5,4	3
Forberede beboeren på bosetting, inkludert begrensninger, rettigheter og plikter	58,9	33
Innhente opplysninger som mangler og kvalitetssikre bosettingsrelevante opplysninger i Sesam	35,7	20
Totalt	100,0	56

Tabell 25. Hvilke av følgende opplysninger innhentes gjennom bosettingssamtalen? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
Personopplysninger	72,1	44	61
Relasjoner og familie	90,2	55	61
Språk	83,6	51	61
Utdannelse	85,2	52	61
Yrkeserfaring	85,2	52	61
Annen kompetanse	85,2	52	61
Interesser	90,2	55	61
Ønske om fremtidig yrke	90,2	55	61
Deltakelse i aktiviteter/kurs/informasjonsprogram	60,7	37	61
Ønske om aktiviteter og kurs i mottak	37,7	23	61
Ønske om bosettingskommune	59,0	36	61

Tabell 26. Det har tidligere blitt foreslått at bosettingssamtalen i sin nåværende form skal avvikles. Argumentet er at størstedelen av opplysningene som er viktige i bosettings-sammenheng allerede skal være innhentet gjennom asylintervju og kartlegging i mottak. Hvordan stiller dere dere til dette argumentet? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Svært uenig	25,0	16
Uenig	42,2	27
Verken/eller	10,9	7
Enig	17,2	11
Svært enig	1,6	1
Usikker	3,1	2
Totalt	100,0	64

Tabell 27. I hvilken grad gjennomfører mottaket følgende føringer i Krav til bosettingsforberedende arbeid i ordinære statlige mottak? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Mottaket skal kontrollere de opplysningene som er registrert i Sesam som et ledd i informasjonsprogrammets ankomstfase, og sørge for at eventuelle feil blir rettet opp	0,0	3,3	6,6	29,5	60,7	61
Mottaket skal innhente og registrere alle øvrige bosettingsrelevante opplysninger så raskt som mulig, og senest en måned etter innflytting	3,3	6,6	4,9	49,2	36,1	61
Mottaket skal sørge for en regelmessig oppdatering av alle bosettingsrelevante opplysninger	0,0	3,2	8,1	50,0	38,7	62

Tabell 28. Hvilke faktorer forlenger tidsbruken fra oppholdsvedtak gis til bosettingsamtale gjennomføres? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
Forkynnelse av vedtak	32,6	15	46
Melding fra IMDi til mottak om vedtak	50,0	23	46
Uklare vedtak som krever kontakt med UDI/IMDi	39,1	18	46
Mottakets forberedelser til bosettingsamtale	4,3	2	46

Tabell 29. I hvilken grad opplever mottaket at følgende årsaker forlenger ventetiden etter at kommuneplass er funnet? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Boligfremskaffelse i kommunen	3,2	0,0	0,0	22,6	74,2	62
Tilrettelegging for øvrig i kommunen	5,2	22,4	46,6	19,0	6,9	58
Saksbehandling i IMDi	15,5	29,3	29,3	17,2	8,6	558
Personer motsetter seg å flytte til kommunen	40,7	44,1	11,9	3,4	0,0	59
Personen skal avvikle skole i mottakskommunen	63,8	24,1	12,1	0,0	0,0	58

Vedlegg 2 Tabeller – undersøkelse blant bosettingskommuner

Bakgrunnsinformasjon

Tabell 1. Besvarer undersøkelsen på vegne av en bydel i Oslo. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	2,5	4
Nei	97,5	158
Totalt	100,0	162

Tabell 2. Flyktningkonsulent i to eller flere kommuner, og besvarer på vegne av flere kommuner. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	12,8	21
Nei	87,2	143
Totalt	100,0	164

Tabell 3. IMDi-region. Utvalg og populasjon. Prosent og antall.

	Utvalg		Populasjon	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Region Nord	14,9	24	15,3	44
Region Midt-Norge	16,1	26	13,6	39
Region Vest	19,3	31	17,8	51
Region Sør	11,2	18	12,9	37
Region Øst	16,1	26	18,1	52
Region Indre Øst	22,4	36	22,3	64
Totalt	100,0	161	100,0	287

Tabell 4. Kommunens innbyggertall. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 5 000	30,4	49
Mellom 5 000 og 20 000	50,9	82
Mellom 20 000 og 50 000	11,2	18
Over 50 000	7,5	12
Totalt	100,0	161

Tabell 5. Hvor mange år har kommunen bosatt flyktninger (behøver ikke å være sammenhengende). Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 5 år	12,4	20
Mellom 5 og 10 år	10,6	17
Mer enn 10 år	77,0	124
Totalt	100,0	161

Organisering

Tabell 6. Organisering av kommunenes bosettingsarbeid. Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Egen enhet under rådmannsnivå	18,1	28
Egen enhet under annet nivå	25,8	40
Integrert i NAV	22,6	25
Under NAV, men som eget område	20,0	31
Annet	13,5	21
Totalt	100,0	145

Tabell 7. Flyktningtjenesten (eller tilsvarende enhet) har faste samarbeidsrutiner med følgende enheter i forbindelse med bosettingsarbeidet. Flere svar mulig. Prosent og antall (N=154).

	Prosent	Antall
Bolig-/eiendomsforvaltning	68,2	105
NAV (øvrige områder dersom tjenesten er integrert i/under NAV)	61,7	95
Ansvarlig for fordeling av Husbankens virkemidler	31,2	48
Voksenopplæring	92,9	143
Helsetjeneste	76,0	117

Tabell 8. I hvilken grad stemmer følgende påstander for kommunens bosettingsarbeid? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Det arbeides etter konkrete rutiner for anskaffelse av boliger	11,6	20,0	26,5	30,3	11,6	155
Det arbeides etter konkrete rutiner for tilrettelegging av tjenestetilbudet	2,6	14,4	13,1	56,2	13,7	153
Det er et godt samarbeid mellom involverte enheter i kommunen	2,6	8,4	18,2	58,4	12,3	154
Kommunen har en vedtatt strategi for rask bosetting	26,0	24,0	29,2	16,2	4,5	154
Kommunen foretrekker godt forberedt/tilrettelagt bosetting fremfor rask bosetting	1,3	5,2	29,9	42,9	20,8	154
Kommunen ser ingen motsetning mellom rask og god bosetting	4,6	19,6	41,8	26,1	7,8	153
Det er behov for mer kunnskap for å sikre rask bosetting	14,4	28,8	30,7	18,3	7,8	153
Det er behov for mer kunnskap for å sikre god bosetting	11,1	24,2	30,7	25,5	8,5	153

Samarbeid

Tabell 9. Har kommunen per dags dato en samarbeidsavtale med IMDi? Prosent og antall

	Prosent	Antall
Ja	71,8	107
Nei	28,2	42
Totalt	100,0	149

Tabell 10. Dersom kommunen har en samarbeidsavtale med IMDi, hva inneholder avtalen? Prosent og antall (N=107).

	Prosent	Antall
Avtale om flerårige vedtak	68,2	73
Avtale om ettårig vedtak	26,2	28
Avtale om periodevis bosetting	11,2	12

Tabell 11. Hvordan oppleves vanligvis dialogen med IMDi ved følgende prosesser? Prosent og totalantall (N).

	Svært dårlig	Dårlig	Verken/ eller	God	Svært god	N
Anmodning om bosettingsvedtak for påfølgende år	0,7	6,7	21,3	58,0	13,3	150
Forespørsel om bosetting av enkeltpersoner	2,0	6,0	19,2	53,6	19,2	151
Det bosettingsforberedende arbeidet etter utsøking har funnet sted	1,3	11,3	39,3	40,0	8,0	150

Tabell 12. Hvordan oppleves vanligvis tilgjengeligheten hos saksbehandlere i IMDi i følgende deler av bosettingsarbeidet? Prosent og totalantall (N).

	Svært dårlig	Dårlig	Verken/ eller	God	Svært god	N
I prosessen tilknyttet IMDis anmodning om bosetting for påfølgende år	2,6	13,2	31,1	39,7	13,2	150
I prosessen tilknyttet IMDis forespørsel om bosetting av enkeltpersoner	0,7	7,3	20,5	52,3	19,2	151
I prosessen tilknyttet bosettingsforberedende arbeid etter utsøking har funnet sted	0,0	8,0	25,3	48,7	18,0	151

Tabell 13. Har kommunen avtaler/ordninger med nærliggende asylmottak? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	15,2	23
Nei	84,8	128
Totalt	100,0	151

Tabell 14. Hvor mange bosatte kommunen direkte fra mottak gjennom slike avtaler/ordninger uten at IMDi tok initiativ via forespørsel i løpet av 2011? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
1-3 personer	47,6	10
4-6 personer	19,0	4
Mer enn 6 personer	33,3	7
Totalt	99,9	21

Tabell 15. Hvilke erfaringer har kommunen med bosetting direkte fra mottak? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Negative	4,5	1
Verken/eller	9,1	2
Positive	36,4	8
Svært positive	50,0	11
Totalt	100,0	22

Vedtak 2011

Tabell 16. Fattet kommunen vedtak om bosetting av flyktninger for bosettingsåret 2011? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	92,7	139
Nei	7,3	11
Totalt	100,0	150

Tabell 17. Dersom kommunen ikke fattet vedtak om bosetting av flyktninger for bosettingsåret 2011, i hvilken grad lå følgende argumenter til grunn? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad		Verken/eller	I svært stor grad		N
	grad	grad		grad	grad	
Manglende tilgang på boliger	10,0	30,0	10,0	20,0	30,0	10
Manglende økonomiske rammer i tilskudd tilknyttet bosetting	12,5	37,5	37,5	12,5	0,0	8
Manglende kapasitet i det kommunale apparatet	22,2	22,2	11,1	33,3	11,1	9
Manglende politisk vilje til bosetting	10,0	20,0	40,0	30,0	0,0	10
Stor tilstrømming av familieinnvandrede i 2010	12,5	12,5	25,0	12,5	37,5	8

Tabell 18. Var vedtaket for 2011 lavere, likt eller høyere enn anmodningen fra IMDi? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Lavere	31,9	44
Likt	63,0	87
Høyere	5,1	7
Totalt	100,0	138

Tabell 19. Hadde kommunen ettårig eller flerårig vedtak for bosetting av flykninger i 2011? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ettårig vedtak	36,0	49
Flerårig vedtak	64,0	87
Totalt	100,0	136

Tabell 20. Hvor mange hadde kommunen vedtak om å bosette i 2011 (ekskludert enslige mindreårige)? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
1-10 personer	38,0	52
11-20 personer	28,5	39
21-30 personer	16,1	22
31-50 personer	10,2	14
Mer enn 50 personer	7,3	10
Totalt	100,1	137

Tabell 21. Inkluderte vedtaket for 2011 familieinnvandring? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	23,9	32
Nei	76,1	102
Totalt	100,0	134

Tabell 22. Ble vedtaket for 2011 nådd? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja, kommunen bosatte like mange som vedtaket tilsa	44,0	59
Nei, kommunen bosatte færre enn vedtaket tilsa	35,8	48
Ja, kommunen bosatte flere enn vedtaket tilsa	20,1	27
Totalt	99,9	134

Tabell 23. Dersom kommunen bosatte færre enn vedtaket tilsa, hvilke av følgende årsaker var sentrale? Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
IMDi søkte ut for få bosettingsklare til kommunen	10,4	5	48
Kommunen hadde ikke kapasitet til å bosette alle IMDi søkte ut	27,1	13	48
Kommunen så seg ikke i stand til å bosette de som ble utsøkt på grunn av boligmangel	54,2	26	48
Kommunen så seg ikke i stand til å bosette de som ble utsøkt på grunn av spesielle behov for oppfølging	2,1	1	48
Et stort antall familieinnvandring gjorde det vanskelig å nå vedtaket	12,5	6	48

Tabell 24. Hvor mange boenheter (hvor én boenhet kan være en familie, et par eller en enslig) bosatte kommunen fra andre IMDi-regioner i løpet av 2011? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ingen	44,6	58
1-3 boenheter	33,8	44
4-6 boenheter	13,1	17
7-9 boenheter	4,6	6
10 eller flere boenheter	3,8	5
Totalt	99,9	130

Tabell 25. Har kommunen forbehold overfor IMDi hvem de kan bosette ut fra følgende faktorer? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
Nasjonalitet	46,9	30	64
Sivilstatus (familie/enslig)	48,4	31	64
Spesielle behov	20,3	13	64

Tabell 26. I hvilken grad anses følgende grupper som ressurskrevende å bosette i forbindelse med målet om rask bosetting? Prosent og totalantall (N).

	I			I		N
	svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	svært stor grad	
Små familier (2-5 familiemedlemmer)	21,8	37,3	18,3	21,1	1,4	142
Store familier (mer enn 5 familiemedlemmer)	7,7	14,8	19,7	32,4	25,4	142
Enslige voksne uten barn	22,2	34,7	23,6	14,6	4,9	144
Enslige voksne med barn	13,5	32,6	30,5	19,9	3,5	141
Eldre (over 60 år)	8,1	17,6	40,4	26,5	7,4	136
Personer med nedsatt funksjonsevne, fysisk sykdom eller lignende	0,0	5,6	16,2	45,8	32,4	142
Personer med psykiske lidelser eller lignende	1,4	3,5	13,5	40,4	41,1	141
Personer med rusproblemer	1,5	2,9	22,6	30,7	42,3	137
Personer med atferdsvansker	0,7	3,6	14,3	35,0	46,4	140

Forespørsler

Tabell 27. På hvilken måte tar IMDi vanligvis kontakt ved enkeltforespørsler? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
E-post	82,6	123	149
Telefon	57,7	86	149
Brev	18,1	27	149

Tabell 28. Hvem får forespørselen fra IMDi? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Flyktningkonsulent (eller tilsvarende)	85,3	128
Ordfører/rådmann	8,0	12
Andre	6,7	10
Totalt	100,0	150

Tabell 29. Hvilke av følgende enheter er involvert i vurderingen av ordinære og spesielle (ressurskrevende brukere mv.) enkeltforespørsler om bosetting? Flere svar mulig. Prosent og totalantall (N).

	Ordinære forespørsler	Spesielle forespørsler	N
Flyktningtjenesten	90,5	68,2	148
NAV	28,4	44,6	148
Ordfører	6,1	10,1	148
Rådmann	15,5	33,1	148
Helsetjeneste	18,9	62,2	148
Voksenopplæring	29,5	41,6	148

Tabell 30. I hvilken grad er følgende faktorer sentrale i vurderinger av enkeltforespørsler? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Nasjonalitet	25,7	26,4	19,6	25,0	3,4	148
Alder	21,6	27,7	36,5	12,2	2,0	148
Kjønn	33,8	29,1	27,0	9,5	0,7	148
Sivilstatus (enslig/familie)	17,0	28,6	21,8	27,2	5,4	147
Antall barn	9,6	19,2	24,0	37,7	9,6	146
Mulig familieinnvandring	11,6	21,9	27,4	28,8	10,3	146
Utdanningsbakgrunn	24,8	29,0	33,1	11,0	2,1	145
Fysisk helsetilstand	5,4	10,9	29,3	44,2	10,2	147
Psykisk helsetilstand	6,2	7,5	29,5	43,8	13,0	146
Atferd	4,8	8,3	30,3	41,4	15,2	145
Spesielle behov	1,4	4,1	13,0	52,7	28,8	146

Tabell 31. Hvor raskt kan kommunen vanligvis gi svar på forespørselen fra IMDi? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Umiddelbart	18,2	27
1-2 uker	66,9	99
3-4 uker	8,1	12
Mer enn 1 måned	6,8	10
Totalt	100,0	148

Tabell 32. På hvilken måte sender kommunen vanligvis svar på forespørselen fra IMDi? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
E-post	85,8	127	148
Telefon	58,8	87	148
Brev	10,8	16	148

Bosetting

Tabell 33. Hvor raskt kan kommunen vanligvis bosette etter at personen er søkt ut til kommunen? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 1 måned	30,8	45
1-3 måneder	60,3	88
4-6 måneder	8,2	12
Mer enn 6 måneder	0,7	1
Totalt	100,0	146

Tabell 34. I hvilken grad opplever kommunen at informasjon som gis fra asylmottak om følgende forhold er tilstrekkelig for å kunne sikre rask bosetting? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Nasjonalitet	2,8	4,9	16,8	40,6	35,0	146
Alder	2,8	2,1	20,8	36,8	37,5	143
Kjønn	3,5	2,8	21,5	33,3	38,9	144
Sivilstatus	3,5	5,6	29,4	37,8	23,8	144
Antall barn	3,5	3,5	19,0	45,8	28,2	143
Mulig						
familieinnvandring	8,5	26,1	33,8	23,2	8,5	142
Utdanningsbakgrunn	7,0	25,2	36,4	27,3	4,2	142
Fysisk helsetilstand	11,8	29,9	26,4	24,3	7,6	143
Psykisk helsetilstand	18,2	33,6	21,0	18,2	9,1	144
Atferd	18,2	30,1	24,5	18,2	9,1	143
Spesielle behov	10,4	27,8	25,7	22,9	13,2	144

Tabell 35. I hvilken grad opplever kommunen utfordringer tilknyttet rask bosetting av følgende grupper? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Par	25,5	42,8	27,6	4,1	0,0	145
Barnefamilier med 1-3 barn	18,8	35,4	27,8	16,0	2,1	144
Barnefamilier med 4 eller flere barn	7,1	12,1	23,4	40,4	17,0	141
Enslige voksne uten barn	26,4	35,4	20,1	16,7	1,4	144
Enslige voksne med barn	14,7	30,1	37,8	14,7	2,8	143
Personer med nedsatt funksjonsevne, fysisk sykdom eller lignende	2,8	5,6	15,3	50,7	25,7	144
Personer med psykiske lidelser eller lignende	2,1	5,6	20,4	41,5	30,3	142
Personer med rusproblemer	3,5	1,4	25,5	33,3	36,2	141
Personer med atferdsvansker	2,1	4,3	22,7	35,5	35,5	141

Tabell 36. Overføringsflyktninger bosettes ofte på kort varsel. Hva er årsakene til at kommuner klarer å gjennomføre dette? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
Kommunene arbeider mer aktivt for å skaffe tilveie boliger	31,9	43	135
Kommunene benytter gjennomgangsboliger	23,7	32	135
Kommunene finner midlertidige boløsninger	31,1	42	135
Annet	49,6	67	135

Tabell 37. I hvilken grad bidrar følgende faktorer til økt tidsbruk fra utsøking til faktisk flytting til kommunen? Prosent og totalantall (N).

	I svært			I svært		N
	liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	stor grad	
Fremskaffe boliger	3,4	7,5	3,4	27,4	58,2	146
Forberede helsetilbud	12,4	31,7	35,9	18,6	1,4	145
Forberede skoletilbud	18,6	39,3	30,3	10,3	1,4	145
Forberede tilbud om introduksjonsprogram	24,7	45,2	20,5	7,5	2,1	146
Forberede tilbud om langvarig omsorg/psykiatrisk hjelp	2,9	6,4	27,9	26,4	36,4	140
Få tilsendt informasjon om bosettingsklare fra asylmottak/IMDi	14,6	38,2	30,6	12,5	4,2	144
Mange som skal bosettes i samme tidsrom	6,3	11,9	26,6	39,9	15,4	143
Utfordringer i kommunikasjon med IMDi	26,7	30,1	35,6	6,2	1,4	146
Besøke den bosettingsklare i mottak	28	24,5	37,8	7,7	2,1	143

Tabell 38. I hvilken grad ville følgende tiltak ført til raskere bosetting? Prosent og totalantall (N).

	I		Verken/ eller	I		N
	svært liten grad	I liten grad		I stor grad	svært stor grad	
Obligatorisk samarbeidsavtale mellom kommuner og IMDi om flerårige vedtak og periodevis bosetting	18,6	15,9	27,6	25,5	12,4	145
Premiering av rask bosetting i form av ekstratilskudd (innen et visst antall måneder)	10,4	9,7	19,4	37,5	22,9	144
Reduksjon i integreringstilskudd ved sen bosetting (lenger enn et visst antall måneder)	36,2	17,7	29,1	13,5	3,5	141

Boligfremskaffelse

Tabell 39. Hvilke enheter har ansvar for å fremskaffe boliger til flyktninger som skal bosettes? Flere svar mulig. Prosent, antall og totalantall (N).

	Prosent	Antall	N
Flykningtjenesten	70,9	105	148
NAV	16,9	25	148
Eiendomsforvaltningen	27,7	41	148
Boligkontor eller tilsvarende	40,5	60	148

Tabell 40. Hvordan er kommunens generelle tilgang på egnede boliger for følgende grupper? Prosent og totalantall (N).

	Svært dårlig	Dårlig	Verken/ eller	God	Svært god	N
Familier med få barn	9,9	28,9	23,2	35,2	2,8	142
Familier med mange barn	34,3	35,7	13,3	16,8	0,0	143
Enslige voksne uten barn	17,7	31,9	19,9	25,5	5,0	141
Enslige voksne med barn	10,6	31,9	25,5	29,8	2,1	141
Personer med nedsatt funksjonsevne, fysisk sykdom eller lignende	40,1	36,6	14,8	8,5	0,0	142
Personer med psykiske lidelser eller lignende	32,1	35,7	23,6	8,6	0,0	140
Personer med rusproblemer	39,4	33,6	20,4	5,8	0,7	137
Personer med atferdsvansker	36,3	34,1	23,7	5,9	0,0	135

Tabell 41. Forekommer det at kommunen melder fra til IMDi om ledige boliger til bosetting? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Ja	87,1	128
Nei	12,9	19
Totalt	100	147

Tabell 42. Dersom det forekommer at kommunen varsler IMDi om ledige boliger for bosetting, hvor lang tid tar det vanligvis før IMDi sender forespørsel om bosetting til kommunen? Prosent og antall.

	Prosent	Antall
Under 1 uke	31,2	39
1-2 uker	44,8	56
3-4 uker	15,2	19
Mer enn 1 måned	8,8	11
Totalt	100	125

Tabell 43. I hvilken grad opplever kommunen følgende utfordringer ved fremskaffelse av boliger? Prosent og totalantall (N).

	I svært liten grad	I liten grad	Verken/ eller	I stor grad	I svært stor grad	N
Få ledige boliger i det kommunale boligmarkedet	1,4	4,1	7,5	25,3	61,6	146
Lav gjennomstrømming i det kommunale boligmarkedet	1,4	3,4	9,7	30,3	55,2	145
Få ledige boliger i det private leiemarkedet	2,1	6,2	13,8	33,8	44,1	145
Høye utleiepriser i det private leiemarkedet	2,1	7,5	15,1	25,3	50,0	146
Konkurransen i det private leiemarkedet	2,1	4,1	11,0	32,4	50,3	145
Tilgang på byggeklare tomter	10,0	10,7	45,0	12,9	21,4	140
For lite bruk av Husbankens virkemidler til dette formålet	7,7	5,6	35,9	22,5	28,2	142
Utilstrekkelige midler fra Husbanken til dette formålet	7,1	6,4	48,6	20,0	17,9	140

ISBN 978-82-7570-310-9 (trykk)
ISBN 978-82-7570-311-6 (web)



Dragvoll allé 38 B
7491 Trondheim
Norge

Tel: 73 59 63 00
Web: www.samforsk.no

 **NTNU**
Samfunnsforskning AS

