



Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Barne-, likestillings- og
inkluderingsdepartementet

Postboks 8036 Dep.
0030 OSLO

Postadresse:
<Adresse>

Besøksadresse:
<Adresse>

Internett:
www.imdi.no

E-post:
post@imdi.no

Sentralbord:
<nn nn nn nn>

Telefaks:
<nn nn nn nn>

Org.nr.
<nnn nnn nnn>

DERES REF
201100193-/SVI

VÅR REF
11-00161-5

DATO
26.04.11

Høringsvar: Bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting

Innledning

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) viser til høringsbrev angående forslag til bosettingsordning for flyktninger med mål om raskere bosetting, datert 31.1.2011 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

BLD skriver i høringsbrevet at det siden bosettingsordningen fra 2002 ble innført har vært vanskelig å nå målene om at alle flyktninger skal være bosatt i en kommune innen 6 måneder og enslige mindreårige innen 3 måneder. At for mange flyktninger må vente for lenge på å bli bosatt og at bare 16 prosent av de enslige mindreårige i 2010 ble bosatt innen 3 måneder, er bakgrunnen for at departementet foreslår en ny bosettingsordning med sterkere statlig styring.

IMDi har gjennomført en grundig vurdering av forslaget i høringsbrevet. Denne vurderingen har tatt utgangspunkt både i prinsipielle og praktiske forhold. IMDi mener at i stedet for å innføre tilvisningsrett og sanksjoner vil de rette tiltakene for å møte utfordringene være videreutvikling og reovering av dagens frivillige bosettingsmodell.

IMDis sentrale erfaring er at kommunene stiller opp i bosettingsarbeidet. Dette kan eksemplifiseres gjennom etterspørsel etter flere vedtaks plasser. De siste årene har kommunene stilt over 3000 flere vedtaks plasser til disposisjon, etter henvendelse fra IMDi. Hovedutfordringen, med andre ord, er ikke viljen til å bosette, men tempo på bosettingsarbeidet. Med utgangspunkt i denne problemstilling har IMDi de siste årene satt i gang forsøk med utvalgte kommuner for å finne løsninger på problemet med for lavt tempo i bosettingsarbeidet.

Gjennom det arbeidet som IMDi nå gjennomfører for å få til en bedre forankring av bosettingsarbeidet i utvalgte kommuner, vil engasjementet i den kommunale bosettingen bli betydelig mer forutsigbart, samtidig som ventetiden i mottak vil gå ned. IMDi mener at det allerede er mulig å dokumentere de første positive resultatene fra dette forankringsarbeidet.

IMDi mener at høringsbrevet ikke tar opp til en grundig diskusjon hvilke negative konsekvenser et tydelig brudd med dagens styringsmodell vil kunne få for både kvantitet og kvalitet i bosettingsarbeidet. Dagens styringsmodell i bosettingsarbeidet hviler på prinsippet om likeverdighet og tillit; kommunene påtar seg frivillig en oppgave. I gjenytelse får kommunene tilført økonomiske ressurser. Innføring av sterkere styring endrer denne balansen betydelig. De negative konsekvensene av en slik endring er ikke grundig utredet i høringsutkastet.

Den gjeldende styringsmodellen gir mulighet for betydelig påvirkning av kommunens tjenesteproduksjon innrettet mot bosetting. Gjennom likeverdighet og tillit, og balanse i forholdet mellom aksepterte oppgaver og ressurser, er det i redusert grad mulig for kommunene å fraskrive seg et ansvar for å arbeide helhetlig med bosettingsutfordringene. Når kommunene påtar seg en forpliktelse med påfølgende tilførsel av ressurser, følger også ansvaret for å gjennomføre et godt bosettingsarbeid. Nettopp i denne balansen mellom aksept av ansvar og påfølgende ressurstilgang ligger det en betydelig påvirkningsmulighet for IMDi; IMDi har en konstruktiv åpning inn til det kommunale praksisfeltet og det kommunale lederskapet i bosettings- og integreringsarbeidet. En av IMDis viktigste oppgaver på kort og mellomlang sikt er å videreutvikle dette konstruktive handlingsrommet.

Dagens bosettingsarbeid

IMDis ressursinnsats i bosettingsarbeidet kan ses på som tofasert; en anmodningsfase og en utsøkingsfase. I første fase anmodes et utvalg kommuner om å bosette flyktninger. I utsøkingsfasen foretas den enkeltvise fordeling av flyktninger til de kommunene som har valgt å bosette flyktninger.

Dagens bosettingsmodell innebærer kommunal frivillighet i alle ledd av bosettingsarbeidet. Først og fremst gjelder dette anmodningsfasen:

- En kommune tar først stilling til hvorvidt det skal åpnes for bosetting av flyktninger. Få kommuner fatter vedtak om ikke å bosette. I 2010 ble 323 kommuner bedt om å bosette, hvorav 18 kommuner fattet nullvedtak. 23 kommuner fattet ikke vedtak.
- Ved positivt vedtak, vedtar kommunen samtidig hvor mange flyktninger det er aktuelt å bosette og integrere. I 2010 fattet 210 av i alt 323 kommuner vedtak som lå lavere enn tallet de var anmodet om. 72 kommuner fattet vedtak (minst) i tråd med anmodningen.

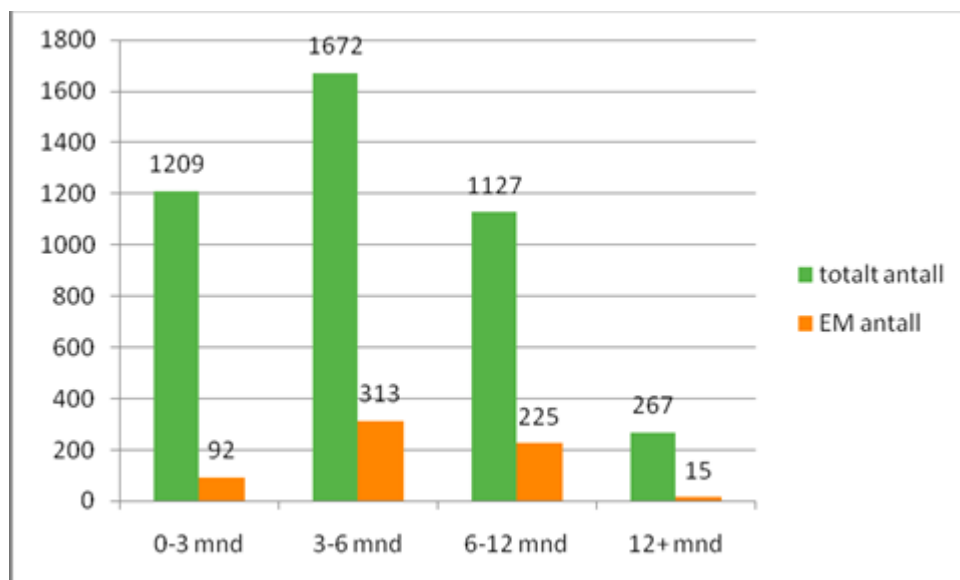
I utsøkingsfasen:

- Ved positivt vedtak, vurderer kommunen den enkelte flyktning før bosetting aksepteres av (og søkes ut til) kommunen. Denne enkeltvise personvurderingen kan ha konsekvenser for ventetiden flyktningene får i mottak. I 2010 hadde 47 personer ventet på å bli bosatt i mer enn 12 måneder. Åtte av disse personene var ikke utsøkt (avtale om bosetting var ikke inngått). Syv av disse åtte hadde særlige behov.

Ventetid før bosetting

Figur 1 nedenfor viser hvor lenge flyktninger måtte vente i mottak før bosetting i 2010. Av totalt antall bosatte fra mottak, måtte en tredel vente i over seks

måneder¹. 16 pst. av de enslige mindreårige flyktingene som ble bosatt i 2010 ble det innen tre måneder. Denne andelen har sunket fra 57% (2007), 34% (2008) og 27% (2009). Enslige mindreårige som er bosatt fra UDI-mottak ventet i gjennomsnitt 5,1 måneder i 2010. De som ble bosatt fra omsorgssentrene ventet i gjennomsnitt 7,6 måneder.



Figur 1: Ventetid fra oppholdstillatelse til bosetting

IMDi prioriterer å bosette lengeventende. På kort sikt bidrar dette til å øke gjennomsnittlig ventetid og redusere andelen som bosettes innen målsettingen om tre og seks måneder. I tillegg til at mange kommuner også i 2010 har måttet bruke tid på å etablere eller øke kapasiteten til å ta i mot enslige mindreårige, er en annen årsak til den lange ventetiden at kommunene i tillegg trenger tid til å forberede og tilrettelegge tilbudene til den enkelte.

Vurdering av enkeltpersoner i utsøkningsfasen

IMDi registrerer at enkelte kommuner knytter bestemte betingelser eller vilkår til sine bosettingsvedtak. Det hender kommuner ønsker å unngå konkrete nasjonalitetsgrupper, at vedtaksantallet inkluderer familiegjenforente, eller at bosettingen er avhengig av kapasitet. Videre opplever IMDi regelmessig, ved konkrete forespørsler om å få bosatt enkeltpersoner i kommunen, at kommuner avslår å bosette den aktuelle flyktingen. Det er særlig personer med særlige behov, enslige mindreårige og enslige voksne det kan være krevende å få bosatt.

Enkelte nasjonalitetsgrupper har i perioder vært utfordrende å få bosatt. Gjennomsnittlig registrert ventetid for de fire største grupper i mottak varierer i forhold til landbakgrunn.

Pr 31.12.2010:

Etiopia	4,2 mnd	(58 personer)
Somalia	4,1 mnd	(463 personer)
Afghanistan	3,9 mnd	(399 personer)
Eritrea	3 mnd	(425 personer)

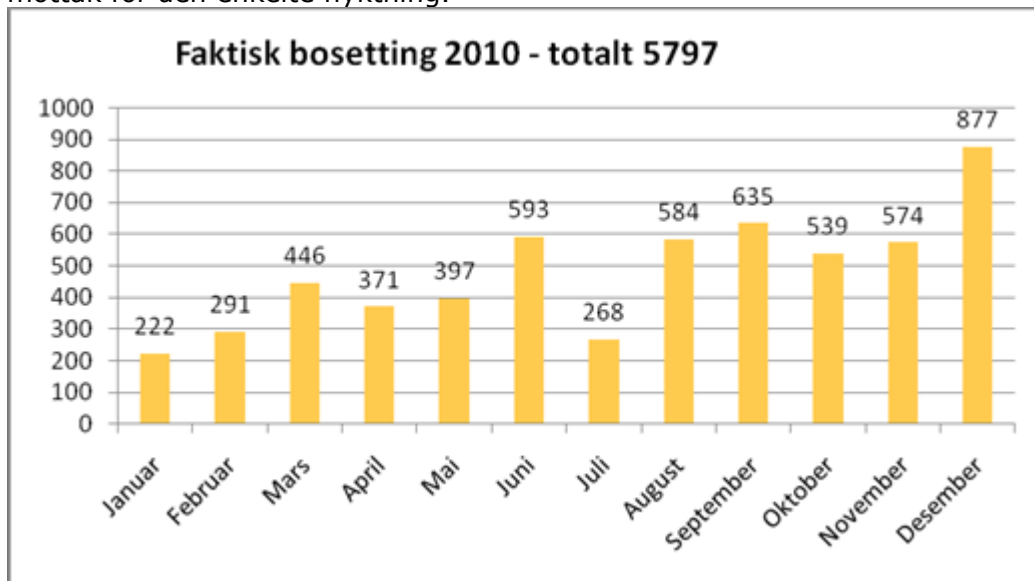
¹ Overføringsflyktinger ikke medregnet. De bosettes innen målet om 6 måneder.

I oversikten fremkommer det at flyktninger fra Somalia i snitt har ventet om lag 1 måned lengre enn flyktninger fra Eritrea for å bli bosatt.

Fordeling av bosetting gjennom året

Bosettingen foregår i ulikt tempo gjennom året. Diagrammet nedenfor viser hvordan bosettingen forløp i 2010. 15 pst. av bosettingen fant sted i desember alene. Dette er et relativt stabilt mønster; IMDi legger til grunn en tilsvarende fordeling også i 2011.

En mulig årsak til dette bosettingsmønsteret, er at bosetting av en enkeltperson utløser integreringstilskudd for hele året, uavhengig av bosettingstidspunkt. Når bosettingen er så mye større i siste del av året medfører det lengre ventetid i mottak for den enkelte flyktning.

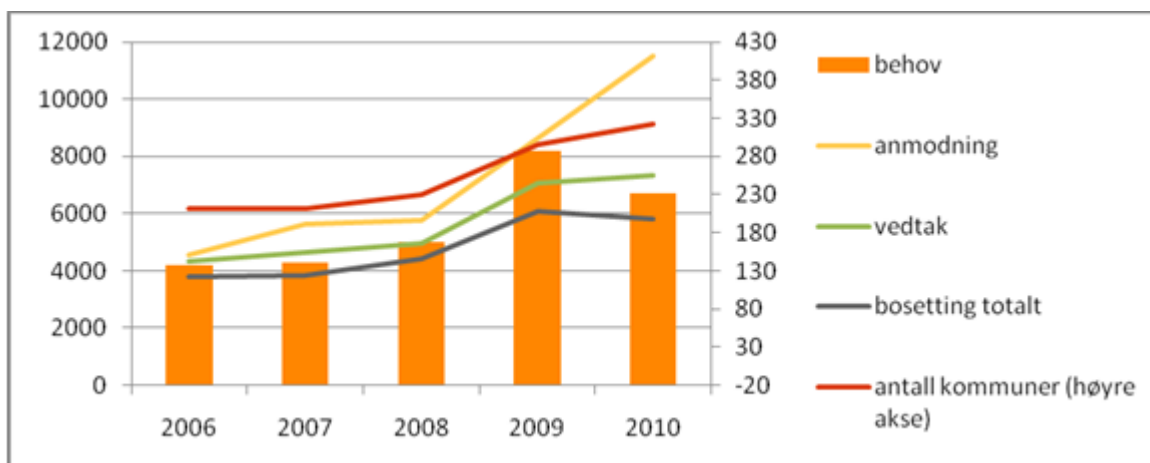


Figur 2: Månedsvise bosettingsoversikt 2011

Anmodning og vedtaks plasser

IMDi opplever at antall vedtaks plasser over flere år har ligget lavere enn antallet det ble anmodet om. Figur 4 nedenfor viser at avstanden mellom anmodning og vedtak har økt. Dette er mest tydelig i 2010. Opprinnelig var målet å bosette 10 000 flyktninger i 2010, men på bakgrunn av redusert bosettingsbehov ble måltallet av Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting justert til 6700.

På bakgrunn av det opprinnelige bosettingsbehov ble 323 kommuner anmodet om å bosette 11500 flyktninger i 2010. Resultatet fremkommer i diagrammet nedenfor; 282 kommuner fattet vedtak om å bosette 7350 flyktninger i 2010.



Figur 3: Bosetting, anmodning og vedtak de siste 5 år

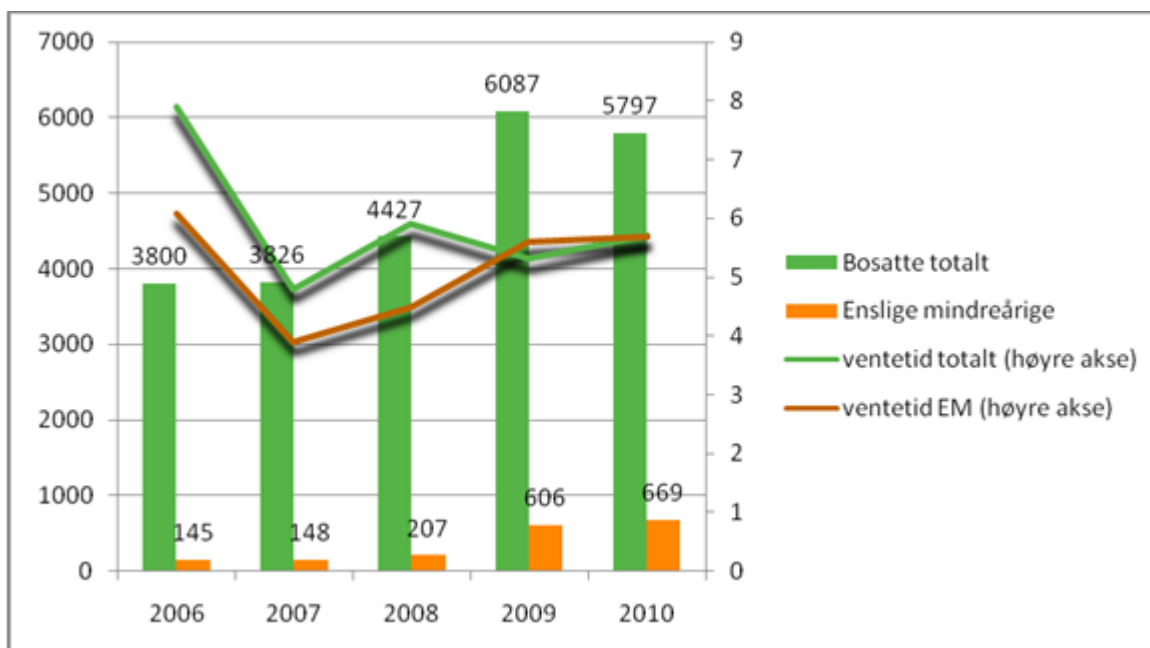
I 2 av de siste 5 år har antall vedtaks plasser ligget lavere enn bosettingsbehov. For hver 100 plasser IMDi anmodet om, vedtok kommunene i 2006 om lag 95 plasser, mens i 2010 har dette tallet sunket til om lag 64 plasser.

Kapasitetsutnyttelse

Bosettingen i 2010 tilsvarer at bare 78 pst. av vedtaks plassene ble brukt. Tilsvarende andel var hhv. 89 og 86 pst. i 2008 og 2009. Bosettingen av enslige mindreårige i 2010 tilsvarer en utnyttelse av 72 pst. av vedtaks plassene. Den faktiske bruken av vedtaks plasser avhenger både av tilgangen på bosettingsklare og kommunenes mulighet til å ta i mot flyktninger. De siste årene har det ikke vært mangel på bosettingsklare i mottak. En del av kommunene har ikke klart å realisere vedtakene sine om å bosette det antallet enslige mindreårige som det var fattet vedtak om. Dette skyldes blant annet at de har tapt budrunder på boliger som skulle vært brukt til bofellesskap for enslige mindreårige, samt lav gjennomstrømning i allerede eksisterende bofellesskap. Av planleggingshensyn, både for kommunene og staten, er en god utnyttelse av vedtaks plassene viktig. Lav plassutnyttelse kan ha negative konsekvenser i form av lengre ventetid i mottak.

Ventetid og bosettingsomfang

Omfanget av IMDis bosettingsarbeid har økt i de senere år. For tidsrommet 2006 til 2010 har bosettingen steget fra 3800 (2006) til 6087 (2009) og 5797 (2010). Selv om bosettingsbehovet nå er redusert, er det med andre ord ikke ensbetydende med redusert ventetid.



Figur 4: Ventetid og bosettingsomfang

Som diagram (figur 4) over viser, fungerer ikke dagens bosettingsordning tilfredsstillende når det gjelder å nå de tidsmål som er satt for bosetting av flyktninger. I høringsbrevet skisserer departementet forslag til endringer i dagens bosettingsordning slik at den over tid og med varierende bosettingsbehov i større grad kan sikre at

- Flyktningen bosettes innen de tidsmål som er satt (6 og 3 måneder)
- Flyktningene, totalt sett, blir fordelt på kommunene på en best mulig måte.

Kommentarer og refleksjoner rundt BLDs forslag til endringer i dagens ordning

VI. punkt 2., s. 10

“Fastsettelsen fra nasjonalt utvalg oversendes KS i fylket som lager forslag til fordeling på kommunene i fylket med IMDi som sekretariat”

IMDi mener denne oppgavefordelingen bidrar til å utydeliggjøre grensegangene mellom KS og Staten ved IMDi.

Vi anser KS' medlemskap i nasjonalt utvalg for mottak og bosetting som ansvarliggjørende og verdifullt. Derimot vil forslag til bosettingsfordeling vanskelig kunne legges til KS som interesseorganisasjon. I forhold til KS' sine medlemskommuner vil det være lite hensiktsmessig å legge denne oppgaven til KS. IMDi anbefaler derfor å videreføre dagens ordning hvor direktoratet sender ut forslag til fordeling etter at KS og IMDi er blitt enige om fordelingen.

VI. punkt 3., s. 10

“Dersom alle kommunene i et fylke er enige i forslaget til fordeling, gjennomføres bosettingen deretter. Dersom det er uenighet om fordelingen innen et fylke, innkaller fylkesmannen i det angjeldende fylke kommunene som er blitt anmodet om å motta flyktninger til møte om saken for at kommunene i fylket skal bli enige om fordelingen”

1. IMDi mener at dette kan tolkes som om alle kommuner som har fått bosettingsanmodning, først skal ta stilling til om de synes fordelingen er rettferdig. Dette i seg selv kan bidra til å forlenge anmodningsprosessen i forhold til dagens ordning.
2. IMDis bosettingsanmodninger behandles grundig politisk i kommunene. Kommunestyret avgjør hva kommunen skal svare på IMDis anmodning. IMDis erfaring er at den politiske behandlingen i kommunene tar svært lang tid. Med dette forslaget vil prosessen kunne forlenges ytterligere, fordi kommunerepresentantenes behov for kvalitetssikring og fullmaktsinnhenting før møtet hos Fylkesmannen i disse prosessene vil bli tidkrevende.

VI. punkt 4., s. 11

“Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen.”

IMDi forstår dette punktet som kjernen i tilvisningsretten, og ser det som nødvendig å presisere at departementets forslag innebærer å tildele Fylkesmannen to oppgaver: For det første innebærer tilvisningsretten at Fylkesmannen beslutter hvor mange flyktninger hver kommune i fylket skal bosette i løpet av året, dersom kommunene ikke blir enige om dette selv, som et tillegg til den ordinære anmodningsprosessen. Og for det andre innebærer forslaget også en tilvisning på individnivå, som alternativ fremgangsmåte for bosetting av personer som ikke blir bosatt innen fristen på hhv 6 og 3 måneder.

1. Til det første punktet vil IMDi bemerke følgende:

Som illustrert over, under “bakgrunn” ser ikke IMDi tilgangen på vedtaks plasser som det største problemet. Videre vil det være vanskelig å avgjøre på hvilket tidspunkt i løpet av året, og på hvilket prognosegrunnlag det er riktig at Fylkesmannen skal gripe inn og bestemme hvor mange flyktninger de aktuelle kommunene skal bosette. IMDi har i dag, sammen med UDI, KS og Nasjonalt Utvalg prosedyrer som skal ivareta behovet for oppjusteringer (og eventuelt nedjusteringer) av bosettingsbehovet.

Forslagets forbehold når det gjelder “tungtveiende grunner for å reservere seg mot å ta imot flyktninger”, vil etter IMDis mening også bidra til at ordningen som foreslås vil være komplisert, ressurskrevende, og vanskelig kunne gi den ønskede effekt på bosettingstempoet. Se mer om dette lenger nede.

2. Til det andre punktet, Fylkesmannens tilvisning på individnivå, vil IMDi bemerke at vi ser betydelige juridiske, praktiske og tekniske utfordringer:
 - a. Slik endringsforslaget ligger, differensieres det mellom flyktninger bosatt av IMDi og flyktninger tilvist av fylkesmannen. BLD opplyser at de som blir tilvist av fylkesmannen skaper utfordringer fordi dette krever to lovendringer, i Introduksjonsloven § 2 og Sosialtjenesteloven § 1-2, henholdsvis. Om fylkesmannen overtar bosettingsoppgaven for

disse flyktningene, kreves det også at dette tilrettelegges i Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF) eller at Fylkesmannen får egen tilgang til Utlendingsdatabasen (UDB). I tillegg til at dette vil være en relativt stor ressurs- og tidkrevende endring å få til teknisk, innebærer dette også store juridiske utfordringer i forhold til personvernlovgivningen. Det minnes om at verken IMDi eller Bufetat har regulær lovhjemmel for sitt bosettingsarbeid i dag, og at Bufetat av denne grunn ennå ikke har tilgang til UDB for å kunne bosette enslige mindreårige fra omsorgssentrene, jf brev fra BLD til Justisdepartementet av 10.02.2011 (u.off), BLDs ref: 201006562-/TRK/ESH.

- b. Forholdet til forvaltningsloven må nødvendigvis også avklares dersom fylkesmannen skal få en tilvisningsrett. Det legges til grunn at Fylkesmannens bruk av tilvisningsretten må anses som et enkeltvedtak, og når det dreier seg om tilvisning på individnivå må både den bosatte og kommunen anses som parter i saken. Forvaltningslovens utgangspunkt er at parter har klagerett over enkeltvedtak. Dermed må det også avsettes ressurser for klagebehandling i BLD. Dette vil kunne medføre økt ressursbruk i et større byråkrati. Det bemerkes at det følger av utlendingsloven § 95 tredje ledd at utlendingen ikke har klagerett over bosettingsvedtak. Det kan derfor for så vidt argumenteres for at unntaket videreføres når det gjelder utlendingen, også til Fylkesmannens tilvisning. Dersom kun kommunen skal ha klagerett over tilvisningsvedtaket vil dette være svært betenkelig i forhold til enkeltpersonens rettssikkerhet. På den annen side mener IMDi at det kan stilles spørsmål ved lovmessigheten dersom man øker uthulingen av forvaltningsrettens prinsipper ved også å unnta kommunen for klagerett over enkeltvedtaket om tilvisning/bosetting.
- c. En annen forvaltningsrettslig utfordring ved tilvisning på individnivå dreier seg om håndteringen av taushetsplikts- og informasjonsreglene i forhold til den enkelte bosettingsklare, når hans/hennes bosettingskartlegging skal overføres til Fylkesmannen. En forsvarlig håndtering av dette forutsetter et solid IT-teknisk system som IMDi, på bakgrunn av erfaring, mener vil være utfordrende å få på plass.

VI. punkt 6., s. 11

“Fylkesmannen skal søke å unngå å bruke tilvisningsretten til kommuner som kan vise til tungtveiende grunner for å reservere seg mot å ta i mot flyktninger.”

Som nevnt over frykter IMDi at dette punktet vil bidra til at potensialet i tilvisningsretten til å få til raskere bosetting vil undermineres.

IMDi tar i dag med sin tette dialog med kommunene, og samarbeid med KS og andre statlige etater allerede hensyn til kommunenes tungtveiende grunner til å reservere seg mot å ta i mot flyktninger. Typiske argumenter som kommunene har for ikke å kunne ta imot (flere) flyktninger er manglende tilgang til boliger og manglende ressurser til å ta imot “ressurskrevende flyktninger” som enslige mindreårige, enslige voksne og funksjonshemmede/personer med adferdsproblemer.

Boligtilgang

Tilgang på boliger er en svært avgjørende flaskehals i bosettingsarbeidet, og dette gjelder i de aller fleste kommuner. Mangel på tilgang til egnede boliger kan hemme bosettingsarbeidet både i anmodningsfasen og i utsøkningsfasen. Når kommunene vegrer seg mot å ta i mot flyktninger, blir det ofte begrunnet med manglende tilgang på boliger. Dette fremheves av kommunene som det største hinder for bosetting.

Riksrevisjonens undersøkelse av IMDis måloppnåelse og virkemiddelbruk i arbeidet med bosetting og kvalifisering av flyktninger fremhever behov for tettere samarbeid med kommunene i forbindelse med boliganskaffelse. Riksrevisjonens undersøkelse viser at mangelen på egnede boliger hindrer bosetting. Det er IMDis erfaring at dette spesielt angår bosetting av enslige personer.

Kommunelederundersøkelsen for 2010 viser det samme. For tredje år på rad fremgår det at tilgangen på boliger er den faktoren som flest kommunedere mener gjør det vanskeligere å bosette flere flyktninger.

Da Vinci Consulting presenterte i 2009 en rapport om effektiviseringsmuligheter innen bosetting av flyktninger. Tilgang på bolig i bosettingskommunene fremheves som den mest kritiske faktoren for å få til raskere bosetting. Dette samsvarer med Riksrevisjonen konklusjon.

Husbankens boligsosiale virkemidler er relevante i sammenheng med lav boligtilgang. Det er ikke nødvendigvis mangel på virkemidler som er problemet på boligfronten. Utfordringen kan også være at eksisterende virkemidler ikke benyttes i tilstrekkelig grad. Det er ønskelig at dette sporet utforskes videre.

Enslige voksne

At kommunene vegrer seg mot å bosette flere enslige voksne henger hovedsakelig sammen med boligutfordringene, men i den grad dette ikke skulle være tilfelle, vil en slik vegring neppe kunne anses som tungtveiende.

Ressurskrevende

Vi har vist tidligere, under overskriften "bakgrunn", at ventetiden på bosetting for noen få er uakseptabelt lang. Dette dreier seg, så å si uten unntak, om flyktninger med psykiske lidelser/ressurskrevende adferdsproblemer. Etter IMDis mening er det særlig disse IMDi bruker store ressurser på å få bosatt, fremdeles uten at de blir bosatt. Kommunenes argumenter for ikke å ville bosette disse, er at personene er for ressurskrevende i forhold til tilskuddene staten kan tilby. For de fleste kommuner vil dette kunne være et "tungtveiende argument" som innebærer at tilvisningsretten ikke kan anvendes, og vi er dermed like langt. Dersom tilvisning blir brukt på slike tilfeller, er det grunn til å tro at konfliktnivået mellom stat og kommune vil øke, noe som igjen vil gjøre bosettings og integreringsarbeidet vanskeligere på lengre sikt.

Enslige mindreårige

Departementet har i sitt forslag argumentert særlig for at den lange ventetiden på bosetting for enslige mindreårige er av betydning for at forslaget om en endret bosettingsordning fremmes. I denne forbindelse savner IMDi en vurdering av flere problemstillinger knyttet til bosettingen av enslige mindreårige og tilvisningsforslagets forventede innvirkning på disse.

IMDi vil her nevne fire momenter som tilsier at tilvisningsrett er svært uheldig i forhold til enslige mindreårige, og i beste fall behøver nærmere utredninger først:

1. Enslige mindreårige i Bufetats omsorgssentre: Det bemerkes at den gjennomsnittlige ventetiden på bosetting er noe høyere for enslige mindreårige i omsorgssenter enn for enslige mindreårige i UDIs asylmottak². Skal Fylkesmannen få hjemmel også i Barnevernloven til å tilvise bosetting av disse? Hvilke kriterier skal i så fall kommunene måtte oppfylle for at bo- og omsorgsløsningene for den tilviste/bosatte fra omsorgssenteret er gode nok? En tvangsmessig bosetting ut fra omsorgssenterets gode tilbud til et ikke-tilfredsstillende eller uklart tilbud i en i utgangspunktet uvillig kommune vil være svært problematisk.
2. Hva er et tilfredsstillende bo- og omsorgstilbud for enslige mindreårige generelt? Dette er et stort og fortsatt uavklart spørsmål som ikke bør overlates til Fylkesmannen før det er endelig klarlagt av Bufdir/BLD. Dette gjelder uansett alder og oppholdssted for enslige mindreårige asylsøkere/flyktninger.
3. IMDi mener det vil være problematisk om det innføres en tilvisningsrett kun i forhold til enslige mindreårige i UDIs mottak, da dette vil forsterke forskjellen ytterligere i behandlingen av barna avhengig av deres oppgitte alder på ankomsttidspunktet.
4. Særlig når det gjelder bosettingen av enslige mindreårige mener IMDi det er viktig å arbeide på lag med kommunene, samt kommunalt og statlig barnevern. En tvangsmessig bosetting av en slik sårbar gruppe vil kunne øke konfliktnivået mellom stat og kommune, samtidig som det vil kunne få uheldige konsekvenser for den enkelte enslige mindreårige som tilvises/bosettes.

VII. Økonomiske og administrative konsekvenser, s. 13

IMDi mener, som allerede nevnt, at den juridiske forankringen av en tilvisningsrett hos Fylkesmannen, vil være komplisert.

Tilvisningsrett hos Fylkesmannen vil videre kreve en kompetanseoppbygging hos Fylkesmannen. IMDi er av den oppfatning at tilvisningsrett hos Fylkesmannen ikke i noen særlig grad vil avlaste IMDis ressursbruk. Det vises både til at IMDi vil måtte forberede sakene til Fylkesmannen, og trolig bruke ressurser i samme størrelsesorden i anmodningsfasen. At de viktigste hindringene for bosettingsarbeidet foreslås unntatt fra tilvisningsretten, innebærer at IMDi (og KS og Bufetat) fortsatt vil måtte bruke en del ressurser på forhandling med kommunene om individuell bosetting.

IMDis forslag til tiltak som bør utprøves i stedet for tilvisningsrett

Det er etter IMDis mening flere flaskehalser i bosettingsarbeidet som bør adresseres før man går til det skritt å innføre tilvisningsrett.

Noen sentrale hindre for rask bosetting er disse:

- a) Tilgangen på boliger; den mest kritiske faktoren for å få til rask bosetting.
- b) Kommunenes frivillighet og tilgang på flyktninger; Kommuner kan si nei til enkeltpersoner.

² Pr 28.2.2011 var gjennomsnittlig ventetid på bosetting fra omsorgssenter på 8,2 måneder. Gjennomsnittlig ventetid for enslige mindreårige i UDIs mottak var på 5,5 måneder.

- c) Økonomiske insentiver som er utilstrekkelige for de mest ressurskrevende som skal bosettes.
- d) UDIs og UNEs rolle; UDI og UNE styrer IMDi "innboks".

Punkt a) er omtalt flere steder tidligere, og så lenge tilgangen på boliger er begrenset, vil bosettingen ta tid, og effekten av den foreslåtte tilvisningsretten vil være svært begrenset. Under foreslår IMDi i stedet andre tiltak som kan virke kompenserende.

Lovendringer

1. Endring av folketrygdloven § 1-7

I departementets høringsbrev er de som skal bosettes omtalt som "flyktninger". Av enkelhets skyld har IMDi også hittil i sitt hørings svar betegnet gruppen som skal bosettes som "flyktninger". I forhold til trygdlovgivningen og utlendingsloven er det av avgjørende betydning å presisere at det ikke bare er personer med flyktningstatus i henhold til utlendingsloven som bosettes. Også personer som får innvilget ubegrenset oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, på humanitært grunnlag etter en søknad om asyl, bosettes. Og familiegjenforente til de nevnte gruppene.

IMDi vil fremheve de økonomiske konsekvensene for kommunene at trygderettighetene er veldig ulike for bosatte, avhengig av hvilken paragraf i utlendingsloven de har fått opphold på grunnlag av, eller sagt på en annen måte; hva slags oppholdsstatus de har i Norge.

Et grunnvilkår for bosattes rettigheter til trygdeytelser er at man inngår i definisjonen i folketrygdloven § 1-7: "Med flyktning menes i denne loven en person som er innvilget oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 28." Det vil si at bosatte som har fått opphold etter utlendingsloven § 28 (flyktning etter flyktningkonvensjonen eller flyktningelignende grunner) i utgangspunktet fyller inngangsvilkårene for alle typer trygdeytelser, mens de som har fått opphold etter § 38 (opphold på humanitært grunnlag/sterke menneskelige hensyn) i utgangspunktet ikke vil kunne opparbeide seg rettigheter til for eksempel uføretrygd.

IMDi erfarer at dette skillet mellom de som skal bosettes fra asylmottak medfører utfordringer i arbeidet med å bosette personer med helsemessige utfordringer som har oppholdsvedtak etter utlendingsloven § 38. Vi ser dette særlig når vi sammenligner de som blir lengeventende i mottak med overføringsflyktninger (som oppfyller folketrygdlovens vilkår i § -7) med tilsvarende helsemessige utfordringer.

For alle bosatte, kanskje særlig for de "utfordrende" som ikke kvalifiserer til Tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemminger og/eller adferdsvansker (funkhemtilskudd) vil kommunene 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.

IMDi vil dessuten vise til at de fleste av dem som blir ekstremt lengeventende er kommet i den situasjonen blant annet fordi de har et såpass stort og varig hjelpebehov at kommunene må påregne utgifter i forhold til denne personen

også utover de fem årene funkhemtilskuddet utbetales.

Tiltaket IMDi foreslår for å endre dette, er at definisjonen i trygdeloven § 1-7 endres til også å omfatte tidligere asylsøkere som er innvilget oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38.

2. Endring i Introduksjonsloven § 2 – selvbosetting for lengeventende

Som nevnt over hender det at bosettingsklare må vente mer enn 12 måneder på å bli bosatt i en kommune. Dette gjelder ofte flyktninger med sammensatte oppfølgingsbehov. Disse kan ha hatt opphold i behandlingsinstitusjon eller i mottak, men felles for dem er at det kan være svært uheldig for dem å bli bosatt langt unna den kommunen der de er integrert og/eller har fått oppfølging i asylsøkerfasen. Saken som det ble vist til i IMDis utkast til svar til Stortingets spørretime er et eksempel på dette. Den aktuelle personen har ventet i 4,5 år på å bli bosatt. Hele denne tiden har han oppholdt seg i behandlingsinstitusjon og mottatt omfattende tjenester i en Østlandskommune, men den aktuelle kommunen har likevel sagt nei til å bosette ham. Av hensyn til personens alvorlige psykiske tilstand anses det uansvarlig å bosette ham langt unna det som er blitt kjent og trygt for ham, men han har per i dag ingen mulighet til å bosette seg i kommunen han bor i.

IMDi foreslår at det åpnes for selvbosetting for personer som har vært bosettingsklare i mer enn 12 måneder. Slik selvbosetting må inkludere rett til introduksjonsprogram, og personer som bosetter seg selv telles med i kommunens bruk av vedtaks plasser.

IMDi legger til grunn at dette forslaget også bør hjemles i introduksjonsloven § 2, samt i utlendingsloven, se forslag under.

3. Endring i Introduksjonsloven § 2 – generell selvbosetting

I dag er det en forutsetning for rett til introduksjonsprogram at man er blitt bosatt med offentlig hjelp, jf Introduksjonsloven § 2 annet ledd. Med henvisning til den lange tiden det tar for kommunene å fremskaffe en bolig som flyktningen kan bosettes til, fremstår det etter IMDis mening som urimelig at flyktninger som klarer å skaffe seg bolig selv skal straffes ved å miste retten til introduksjonsprogram. Ordningen underbygger flyktningenes passivitet.

Det kan anføres som påfallende at de samme nasjonalitetsgruppene som Norge har store utfordringer med å bosette og integrere, blir selvhjulpne med bolig, språk og arbeid etter svært kort tid i andre land. Somaliere i USA er et eksempel på dette.

En generell adgang til selvbosetting vil ha en del store utfordringer, slike som man blant annet ser i Sverige i dag, ved at majoriteten av flyktninger bosetter seg i et par større byer. Av denne grunn kan det anses som rimelig at i hvert fall Oslo kommune unntas for denne ordningen grunnet det eksisterende store bosettingspresset på kommunen.

På den annen side har det vært et faktum de siste årene at Bergen kommune, som ved siden av Oslo er en av de mest attraktive bosettingskommunene for flyktninger i Norge, er avhengig av flyktningers egne evne til å finne bolig, for å fylle opp sin årlige bosettingskvote. "Selvbosetting" i Bergen er en særskilt ordning i samarbeid mellom IMDi Vest og Bergen kommune som innebærer at et begrenset antall flyktninger som har skaffet seg en privat kontrakt på bolig i Bergen henvises fra IMDi til Bergen kommune. Antallet private kontrakter og når disse kan henvises avtales mellom IMDi og Bergen kommune. IMDi

administrerer køen av flyktninger med private leiekontrakter. Bergen kommune kontrollerer kontrakten og til en viss grad kvaliteten på boligen. Deretter bosettes den aktuelle flyktninger av IMDi til Bergen kommune ordinært, og flyktninger får dermed rettigheter i forhold til introduksjonsordningen.

IMDi foreslår at det utredes nærmere hvordan bestemmelsen i Introduksjonsloven § 2 kan endres, slik at personer som fremskaffer egen bolig, under visse forutsetninger, får rett til Introduksjonsprogram.

4. Endring i utlendingsloven

Det er et faktum at UDIs og UNEs registreringer av sine vedtak styrer hvilke personer IMDi arbeider for å bosette.

I tillegg til IKT-tekniske utfordringer og utfordringer med feilregistreringer, så er det et mer grunnleggende problem at bosettingsarbeidet ikke er lovfestet i utlendingsloven.

Det er etter IMDis mening først og fremst på grunn av manglende hjemling i utlendingsloven at UDI og UNE ikke har noen oppfordring til å ta stilling til asylsøkerens eventuelle rettigheter i forhold til bosetting i en kommune, når de fatter vedtak i asylsøknaden. At den nye utlendingsloven har åpnet for en utvidet bruk av begrensede tillatelser vanskeliggjør situasjonen for stadig flere som oppholder seg i mottak. Det vises til at det er stadig flere asylsøkerfamilier som ender med forskjellige vedtak fra UDI eller UNE. Disse vedtakskonstellasjonene innebærer at bare noen av familiemedlemmene, oftest barna, får innvilget flyktningstatus eller ubegrenset oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og dermed har rett til bosetting med offentlig hjelp. At foreldrene kun innvilges en begrenset tillatelse som ikke gir rett til bosetting, medfører i praksis at heller ikke barna kan bosettes.

IMDi anbefaler en lovhjemling i utlendingsloven av tidligere asylsøkeres rett til bosetting med offentlig hjelp. I en slik bestemmelse må det fremgå klart at flyktninger og andre som har fått innvilget en ubegrenset oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse på bakgrunn av en søknad om asyl, har rett til å bli bosatt. Hva bosettingen innebærer beskrives deretter, blant annet med henvisning til introduksjonslovens bestemmelser og til statens forpliktelser til å utbetale tilskudd til bosettingskommunen for hver bosatte.

Som en unntaksbestemmelse i den over foreslåtte nye paragraf i utlendingsloven, foreslår IMDi at det slås fast at hele familier har rett til bosetting og utløser integreringstilskudd, selv om noen av familiemedlemmene har fått innvilget en begrenset tillatelse. De som bosettes til tross for begrenset tillatelse får ikke rett til introduksjonsprogram. Familiemedlemmer som har fått avslag på sin søknad om asyl får i utgangspunktet ikke rett til bosetting, men UDI kan i slike tilfeller avtale alternativ mottaksplassering med tilhørende tilskudd til kommunen for dette.

En egen bestemmelse i utlendingsloven om hvem som har rett til å bli bosatt med offentlig hjelp, vil dessuten gjøre endringen IMDi foreslår i folketrygdloven § 1-7, enklere.

Styrt bosetting i utsøkningsfasen

5. Generelt prinsipp

IMDi bruker mye ressurser på bosettingsarbeid som kan bære preg av en forhandlingsprosess mellom IMDi og kommunene om hvilke personer den enkelte kommune skal ta imot. Som tidligere nevnt, kan dette innebære at kommunene vegrer seg mot å ta imot personer som anses som ressurskrevende på grunn av psykisk sykdom eller fysisk funksjonshemming, alder, nasjonalitet eller sivil status (enslig i motsetning til familie). IMDi opplever denne samarbeidsformen som meget uheldig. Personifisering utover faglige og objektive kriterier er uforenlig med IMDis arbeid for like muligheter og like levekår i et flerkulturelt samfunn. Det er derfor behov for betydelige endringer ved dette aspektet av utsøkningsfasen, ved å begrense kommunenes tilgang til å avslå enkeltpersoner som behøver bosetting med offentlig hjelp.

IMDi anbefaler derfor at styrt bosetting innføres som grunnleggende føring i utsøkningsfasen. Dette medfører en utsøkningsfase hvor det ikke lenger forhandles om enkeltsaker. IMDi skal ivareta omforente plasseringshensyn i dette arbeidet. Denne samarbeidsformen bør gjelde alle personer som skal bosettes, for å unngå stigmatisering av personer som er tilvist versus bosatt på ordinært vis.

6. Tydelige krav i anmodningsbrevene

For å redusere ventetid og sikre likebehandling mellom bosettingsklare flyktninger, er det videre viktig at det settes krav i anmodningsbrevene fra IMDi om at kommunene ikke kan knytte betingelser eller vilkår til sine vedtak om bosetting.

7. Avklaringer i forhold til bosetting av enslige mindreårige

IMDi mener videre at det er svært viktig for at bosettingen av enslige mindreårige skal kunne skje raskere, at flere nødvendige politiske og juridiske avklaringer gjøres på departementsnivå og i tett samarbeid mellom etatene, særlig IMDi, Bufetat og Husbanken. Her er to eksempler på avklaringer som anses nødvendige:

- Ny vergemålslov og representantordning for enslige mindreårige må komme på plass, og
- enslige mindreårige asylsøkere og flyktningers rettsstilling i forhold til omsorgsovertakelse, boform, m.m. må ivaretas i barnevernloven.

8. Flerårige vedtak/avtaler, og kommuneavtaler med sikte på forutsigbarhet og forpliktelse

IMDi har erfaring med at en mer strukturert bosettingsordning kan legge til rette både for jevnere og raskere bosetting. Som et forsøk på mer forpliktende avtaler om bosetting, inngikk IMDi en prosjektavtale med Trondheim kommune i 2010 for å oppnå raskere og jevnere bosetting. Resultatene viser at bosettingen skjedde raskere og jevnere gjennom året, selv om det ambisiøse målet om bosetting innen 30 dager ikke ble nådd. I tillegg har avtalen bidratt til profesjonalisering av det gode samarbeidet mellom partene, samt økt forståelse for hverandres oppgaver og roller. Kommunen har rapportert at jevn utsøking oppleves positivt av involverte enheter i kommunen, fordi den gir større forutsigbarhet, bedre internt samarbeid og bedre planlegging. Formalisering av samarbeidet med Trondheim kommune har også bidratt til større fleksibilitet og mer helhetlig tilnærming på bosettings- og integreringsspørsmål. I avtaleperioden har partene fått avdekket områder i organisering av bosettingsarbeidet hvor det er effektiviseringspotensiale. Basert på erfaringene fra avtalen med

Trondheim kommune har IMDi planer om å inngå flere tilsvarende avtaler med kommuner om bosetting i 2011.

9. Styrke tilskuddsordningene for bosetting av personer med særlige behov
IMDi anerkjenner ressursbelastningen det kan medføre for en kommune å bosette personer med særlige behov. Vi vil derfor understreke viktigheten av å styrke tilskuddsordningene ved bosetting av flyktninger med særlige behov.

Intensjonen er at kommunene skal bruke integreringstilskuddet de mottar pr bosatte flyktning "utjevvende". Store utgifter til en bosatt skal kunne dekkes av overskudd knyttet til bosetting av "enklere" flyktninger. IMDi støtter i utgangspunktet dette prinsippet.

Likevel viser erfaring med en rekke svært lengeventende bosettingsklare, at selv maksimalt funkhemtilskudd (i 5 år/integreringstilskuddsperioden) ikke er på langt nær tilstrekkelig for å få en kommune til å ville bosette vedkommende.

IMDi foreslår derfor at perioden for utbetaling av tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger og/eller adferdsvansker, under nærmere vilkår, kan forlenges frem til vedkommende er norsk statsborger.

10. Tilskuddsordningene generelt

IMDi vil også anbefale en vurdering av tilskuddsordningene generelt, jfr Agenda Kaupang. Her bør både oppstartstilskudd, volumtilskudd og kompetansetilskudd tas med.

Styrket kommunesamarbeid med IKT

IMDi opplever et klart effektiviseringspotensial i et fornyet IKT-system. Dagens IKT-systemer ble laget før IMDi ble opprettet. Systemene er helt eller delvis (DUF og NIR) bygget på eldre teknologi som gjør det ressurskrevende å videreutvikle. IMDi ser derfor stor gevinst i finansiering av et nytt system tilpasset nye, mer effektive og helhetlige arbeidsprosesser.

IMDis arbeid med bosetting, introduksjonsordningen og tilskuddsforvaltning er avhengig av informasjon fra utlendingsdatabasen (UDB). Informasjonen i UDB er lagt inn tidligere av andre virksomheter i utlendingsforvaltningen, hovedsakelig UDI, UNE, politiet og utenriksstasjoner. Samtidig er det et uklart eierforhold til disse dataene. IMDi søker tydeligere grenseoppganger og eierforhold slik at systemet kan bedre målrettes mot rask bosetting.

Det er ønskelig å gjøre samspillet med kommunene lettere. IMDi har omfattende og jevnlig korrespondanse med bosettingskommunene. Det er forskjellige deler av kommuneforvaltningen som har tilgang til og behov for ulike deler av tjenestene fra IMDi. I dag går norsktilskuddet helelektronisk forvaltet gjennom fylkeskommunen for utbetaling, mens for integreringstilskudd må kommunen søke manuelt. Når det gjelder bosetting er det kanalene brev, e-post, fax (*sic*) og telefon som benyttes når IMDi anmoder om bosettingsplasser eller skal koble bosettingsklare flyktninger med en bosettingskommune. Gjennom et fornyet IKT-system vil effektivisert samhandling bety raskere bosetting.

Alle parter er tjent med at IMDi får tilgang til riktig informasjon om flyktningene – til riktig tid. Et tidsriktig IKT-system vil kunne gi en samlet og enhetlig oversikt over bosettingsklare personer, mottakstilknytning og ledige vedtaks plasser i kommunene. Et slikt system kombinert med erstatning av papirpost med bruk av krypterte elektroniske kommunikasjonsmetoder med kommunene og samarbeidspartnere, vil

gi ressursmessige fordeler også i utsøkningsprosessen. Med ekstraordinær tilførsel av midler til dette formål, vil det nye IKT-systemet bygge opp under målrettede arbeidsprosesser for raskere bosetting.

Eventuell tilvisningsrett bør legges til IMDi

Dersom departementet til tross for IMDis innvendinger, skulle beslutte at tilvisningsretten skal innføres, bør tilvisningsretten legges til IMDi. Det vises til at bosetting er ett av flere viktige steg i en langsiktig integreringsprosess. Vellykket bosetting forutsetter at kommunen har et egnet apparat til å bosette flyktninger og fremme deres etableringsprosess i lokalsamfunnet. I denne prosessen er det flere aktører. På den ene siden den enkelte flyktning/flyktningfamilie og på den andre siden, de ulike aktørene i lokalsamfunnet. Dette inkluderer kommunale instanser, arbeidsgivere, naboer, frivillige organisasjoner osv. Hvorvidt flyktningene får en lettere eller vanskeligere integreringsprosess er avhengig av flere faktorer, blant annet deres egne ressurser, samt kvaliteten på den formelle og uformelle støtten de får fra nevnte aktører i lokalsamfunnet. Etter hvert som de går gjennom ulike faser i integreringsprosessen, kan de ha behov for ulik type bistand. For at dette skal kunne fungere, krever det at kommunen har interne rutiner og et overordnet perspektiv som sikrer kommunikasjon og samarbeid mellom alle relevante kommunale instanser. Det blir da viktig at tilvisningsretten forvaltes av et fagdirektorat med integreringsfaglig ekspertise.

Dersom bosettingen av tilviste personer utføres av IMDi vil bosettingen av disse kunne utføres på ordinært vis, gjennom IMDis ordinære saksbehandling i DUF og ved IMDis ordinære korrespondanse til flyktningen og den respektive bosettingskommunen. Prosessene i DUF vil kunne gjennomføres på samme vis som i dag for å ivareta den bosattes rettigheter til introduksjonsprogram gjennom Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), for å få oversikt over hva som er gjort i den enkeltes sak, lage statistikker, elektronisk arkivering av dokumenter osv. Dersom fylkesmannen skulle få det formelle ansvaret for å forvalte tilvisningsretten uten også å gjennomføre bosettingsarbeidet, vil ressursovergangen fra IMDi til Fylkesmannen av ovennevnte grunner være minimale.

Konklusjon

Den foreslåtte nye modellen har som formål å få ned ventetiden for bosettingsklare flyktninger innenfor dagens ressursbruk. Vi mener at innføring av tilvisningsrett og sanksjoner slik det er beskrevet i høringsutkastet verken vil få de ønskede konsekvenser mht redusert ventetid på bosetting, eller medføre redusert ressursbruk i bosettingsarbeidet.

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.

Høringsutkastet gir som faktum en endring i maktbalanse mellom stat og kommune. Konsekvensene av denne endringen, beskrevet i avsnittet ovenfor, er en hypotese. For IMDi vil arbeidet med bosettings- og integreringspolitikk bli betydelig vanskeliggjort om hypotesen viser seg å være riktig.

IMDi vil på det sterkeste tilrå at en endring i dagens bosettingsmodell utredes betydelig mer grundig enn hva som ligger i høringsutkastet. Det er knyttet altfor stor usikkerhet til konsekvensene av forslaget, herunder hvordan dette vil påvirke kommunal forankring, et bredt sektorengasjement, og til slutt kvalitet og kvantitet i bosettingen på lang sikt.

Dersom departementet likevel beslutter å innføre en tilvisningsrett, mener IMDi at denne må legges til IMDi i stedet for til Fylkesmannen.

Av hensyn til kommunenes arbeid med integrering og kvalifisering ville det vært ønskelig om IMDi i stedet for å bruke mye tid på å forhandle med kommuner om bosetting av enkeltpersoner, kunne bruke en større andel av sine ressurser til å bistå og veilede kommuner og andre sektormyndigheter i integrerings- og kvalifiseringsarbeidet. Det er derfor behov for betydelige endringer i "forhandlingsaspektet" i utsøkningsfasen, ved å begrense kommunenes adgang til å avslå enkeltpersoner som behøver bosetting.

Flere prosesser med den samme målsettingen, raskere bosetting, er satt i gang, og flere prosjekter er foreslått. Et fornyet IKT-system inngår som en vital del av denne satsingen. IMDi mener at man heller bør utprøve flere av de allerede foreslåtte mulighetene, innenfor rammen av frivillighet, før man går til det motsatte ytterpunkt preget av tvang og sanksjoner.

Med hilsen
for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Geir Barvik
Direktør

Ohene Aboagye
Regiondirektør