

Arkivsak : 201101005  
Arkivkode : E: F30 &13  
Saksbeh. : R. Moen

Behandles av utvalg: Formannskapet	<b>Møtedato</b> 12.04.2011	<b>Utvalgssaksnr.</b> 54/11
---------------------------------------	-------------------------------	--------------------------------

## HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL NY BOSETTINGSORDNING

Rådmannen legger i denne saken frem forslag til høringsuttalelse til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) sitt forslag til endringer i dagens bosettingsordning for flyktninger.

Forslaget til ny ordning tar sikte på å få kommunene til å ta et større ansvar for fordelingen av flyktninger seg i mellom, samt gjennomføre rask bosetting av alle som får opphold. Forslaget innebærer et skifte fra en frivillig og gjensidig forpliktende ordning for bosetting til en ny ordning med klare elementer av tvang overfor kommunene.

Rådmannen anbefaler i denne saken politikerne å gå imot BLD sitt forslag til ny bosettingsordning.

Høringsfristen er 29. april 2011.

### **1 Bakgrunn**

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet sendte 31.1.2011 ut på høring forslag til ny bosettingsordning for flyktninger. Departementet ønsket særlig synspunkter på punktene VI (forslag til endringer i dagens bosettingsordning) og VII (økonomiske og administrative konsekvenser av endringer) i høringsbrevet.

Dagens ordning ble innført i 2002 innebærer at personer som innvilges oppholdstillatelse etter søknad om asyl, som hovedregel bosettes etter avtale mellom Staten og den enkelte kommune. Ordningen er basert på prinsipper nedfelt i en egen samarbeidsavtale mellom KS og Staten. Et sentralt prinsipp i denne avtalen er at kommunale vedtak om bosetting er basert på frivillighet fra kommunens side. Ordningen fra 2002 hadde som mål å sikre at alle flyktninger blir bosatt i en kommune innen 6 måneder. Enslige mindreårige skal bosettes innen 3 måneder.

Målene om bosetting innen 6 måneder (3 måneder for enslige mindreårige) har vært vanskelig å innfri. Dette er bakgrunnen for at departementet nå foreslår endringer av bosettingsordningen – med mål om raskere bosetting.

Forslagene i høring om ny bosettingsordning blir redegjort for og kommentert i det følgende.

## **2 Departementets forslag til ny bosettingsordning**

*Høringsbrevet fra departementet er vedlagt saken.*

Departementets foreslår å endre dagens avtalebaserte ordning i retning av en ny ordning som gir Staten mulighet for tilvisning både av antallet flyktninger som skal bosettes totalt sett, fordelt på fylkene og i den enkelte kommune, samt hvilke personer den enkelte kommune skal bosette.

De foreslåtte endringene vil i følge departementet gi en bosettingsordning som over tid og med varierende bosettingsbehov sikrer at flyktninger bosettes innen de tidsmål som er satt (6 og 3 måneder) og videre at flyktninger, totalt sett, blir fordelt på kommunene på en best mulig måte.

Departementets forslag til endringer i bosettingsordningen er gjengitt under (kap. VI, punktene 1 – 9 i høringsbrevet):

1. *"Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger" fastsetter hvor mange flyktninger kommunene totalt skal anmodes om å bosette kommende år, og fordeler behovet fylkesvis.*

Dette er i samsvar med dagens ordning, dvs. det foreslås ingen endringer i mandat eller sammensetning av utvalget. Tatt i betraktning at endring av ordningen kan innebære at kommuner senere i prosessen kan bli tilvist flyktninger av fylkesmannen, blir det viktig at bosettingsbehovet blir vurdert så godt og realistisk som mulig. Nasjonalt utvalg fastsetter bosettingsbehovet for kommende år med utgangspunkt prognoser fra *"Beregningsgruppen for utlendingsforvaltningen"*. Det blir derfor viktig å sikre at prognosene er så gode som mulig, slik at bosettingsbehovet fastsettes på et mest mulig oppdatert og korrekt grunnlag. Samtidig blir det viktig at eventuelle endrede prognoser fra *"beregningssgruppen"* meddeles nasjonalt utvalg. Dersom behovet gjennom året blir lavere, må kommunene få melding om dette, med revidert fordeling av flyktninger. Dersom behovet øker må nasjonalt utvalg vurdere om det bør sendes ut tilleggsanmodninger. Eventuelle endringer skal være basert kun på prognoser fra Beregningsgruppa. Departementet foreslår at prosedyrene for eventuelle tilleggsanmodninger følger det samme system, dvs. med mulig tilvisningsrett av fylkesmannen som beskrevet nedenfor.

2. *Fastsettelsen fra nasjonalt utvalg oversendes KS i fylket som lager forslag til fordeling på kommunene i fylket med IMDi som sekretariat.*

Etter dagens ordning beslutter IMDi på regional nivå, i samarbeid med KS, hvilke kommuner som skal anmodes om å bosette, samt hvor mange flyktninger den enkelte kommune skal anmodes om å ta i mot. For å tydeliggjøre at kommunene tar et større ansvar for bosettingen, foreslår departementet at kommunene lar KS i det enkelte fylke utarbeide forslag til fordeling på kommuner med IMDi som sekretariat. Et alternativ kan være at en følger prosedyrene i dagens ordning, dvs. at IMDi sender ut forslag til fordeling etter at KS og IMDi er blitt enige om fordelingen. Fordelingen/anmodningen skal være så realistisk som mulig, slik at kommunene totalt sett ikke anmodes om å bosette verken flere eller færre flyktninger enn det er behov for, jf. pkt 1 ovenfor. En annen endring i forhold til dagens ordning er at det i anmodningsbrevet til kommunene må framgå helt klart at kommunene ikke kan knytte betingelser eller vilkår til sine vedtak om bosetting. Dette for senere i prosessen å unngå forhandlinger med kommunene om hvilke personer kommunene skal bosette. Kommunene bør imidlertid

kunne gi uttrykk for om sine ønsker. Når det gjelder flyktninger med spesielle hjelpebehov, må det (som i dag) legges til grunn at disse bosettes i kommuner som har et tjenestetilbud som kan sikre deres rettigheter og behov.

- 3. 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.*

Gjennom arbeidet i Nasjonalt utvalg for bosetting legges til rette for en god og riktig fordelig på fylkene i landet. Fylkesmannens tilvisningsrett (se pkt 4. nedenfor) skal bare kunne benyttes overfor kommuner i fylker som totalt sett ikke fatter vedtak om å ta i mot det antall flyktninger fylket er tildelt. Dette innebærer at departementet i utgangspunktet ikke legger opp til en ordning der kommuner kan bli tilvist flyktninger fra et annet fylke hvor kommunene ikke har fattet vedtak eller blitt enige om å bosette det antall flyktninger de ble anmodet om i første omgang, jf punkt 2 ovenfor. Et alternativ kan være at en vurderer mekanismer for samordning mellom fylkene før tilvisningsretten benyttes (jf. punkt 4 og 5 nedenfor), for eksempel i en situasjon hvor kommuner i andre fylker har ledig kapasitet.

- 4. Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen. Fylkesmannen gis da rett til å tilvise flyktninger til kommunene som plikter å motta den enkelte flyktning.*

Selv om fylkesmannen skal ta utgangspunkt i forslaget til fordeling i fylket, jf. pkt 2. ovenfor, foreslår departementet at fylkesmannen, i samråd med IMDi, skal stå fritt til å foreta en annen fordeling og tilvisning av flyktningene mellom kommunene enn i det opprinnelige forslaget. Begrunnelsen for dette er at fylkesmannen ut fra sin kunnskap om kommunene i fylket, skal kunne foreta en tilvisning av flyktninger som samlet sett gir en best mulig fordeling. For å unngå å måtte benytte tilvisningsretten kan fylkesmannen også ta kontakt med kommuner i fylket som i første omgang ikke ble anmodet om å bosette flyktninger.

- 5. Fylkesmannens tilvisningsrett skal bare brukes dersom staten anser det nødvendig for å klare å bosette det antall flyktninger det er behov for.*

Dette innebærer at fylkesmannen, før han eventuelt benytter sin tilvisningsrett, må sjekke ut med IMDi om bosettingsbehovet fortsatt er det samme eller er blitt redusert siden forslaget fordeling (jf pkt 2 ovenfor) ble sendt ut.

- 6. 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.*

Med ”tungtveiende grunner” menes bl.a. tilgang på boliger eller andre manglende forutsetninger for å kunne bosette flyktninger det året anmodningen gjelder. Når tungtveiende grunner skal vurderes må det også vurderes opp mot den ulempe det vil kunne være å måtte tilvise flere flyktninger til andre kommuner i fylket for å sikre at alle flyktninger fylket er tildelt blir bosatt innen de mål som er satt.

- 7. Kommunene skal gis rimelig tid (inntil 3 måneder) til å forberede seg på å motta flyktningene de blitt enige om å bosette eller er blitt tilvist.*

Som det framgår av kap 3 ovenfor, er det største problemet at for mange flyktninger må vente for lenge fra vedtak om opphold til bosetting. Dette gjelder særlig enslige mindreårige. Da IMDi, etter at vedtak er fattet, også vil måtte bruke noe tid på å finne "rett" kommune til "rett" flyktning, kan det stilles spørsmål om denne fristen er for lang, eller om fristen for enslige mindreårige bør være kortere, f.eks. 2 måneder.

8. *Dersom kommunen ikke, innen 3 måneder etter at de har mottatt oversikt over hvilke flyktninger de skal bosette, ikke har skaffet bolig til disse, kan integreringstilskuddet bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre.*

For å nå bosettingsmålene er det viktig å innføre et nytt element i bosettingsordningen som kan bidra til kommunene bosetter flyktninger raskere enn i dag, hva enten dette skjer etter eget vedtak eller om det skjer etter tilvisning fra fylkesmannen. I Danmark har man en ordning der staten selv kan gå inn og leie bolig til flyktninger som ikke blir bosatt raskt nok. Siden dette kan bli ressurskrevende for staten, foreslår departementet i stedet å innføre en ordning der integreringstilskuddet kan bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre for de personer som ikke bosettes innen 3 måneder. En kunne imidlertid også tenke seg en ordning etter dansk modell, dvs. slik at fylkesmannen leier boliger i kommunen på kommunens bekostning. Andre alternativer kan også tenkes.

9. *I tilfeller hvor Fylkesmannen benytter sin tilvisningsrett, skal den enkelte ha rett og plikt til introduksjonsprogram, på linje med de som er bosatt når kommunene selv blir enige om fordelingen. Det samme gjelder tjenester etter sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.*

Det vil bli foreslått endringer i sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen for å sikre at kommuner som blir tilvist flyktninger av fylkesmannen får den samme kompensasjon som kommuner som bosetter etter eget vedtak.

### **3 KS om forslaget til ny bosettingsordning**

Et vedtak fra Hovedstyret i KS ble sendt ut som vedlegg til høringsbrevet fra departementet. Av hovedstyrets vedtak fremgår det klart at KS er imot forslaget til ny bosettingsordning.

KS frykter at en ensidig statlig styring vil svekke det lokale engasjementet for god integrering, og derfor først og fremst ramme personer som skal bosettes i kommunene. KS mener at introduksjon av tvang vil kunne øke konfliktnivået lokalt og svekke integreringsarbeidet i kommunene.

Hovedstyret i KS foreslår flere tiltak som de mener vil bidra til raskere bosetting, der alle tar utgangspunkt i opprettholdelse av dagens frivillige ordning. Disse forslagene er ytterligere utdypet og kommentert i høringsuttalelsen fra KS.

*Vedtak fra KS hovedstyre er vedlagt saken mens KS sin høringsuttalelse ligger på departementet sine nettsider ([www.regjeringen.no/nb/dep/bld](http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld)).*

#### **4 Sandnes kommune sin høringsuttalelse**

Sandnes kommune har følgende overordnede synspunkter på departementet sitt forslag til ny bosettingsordning:

- Sandnes kommune stiller seg bak departementets målsettinger om en rask bosetting av alle som får opphold i landet.
- Etter vårt syn er det ikke kommunenes vilje til å bosette flyktninger som er den største utfordringen, men kommunenes muligheter for å bosette. Også statens egne prosesser og saksbehandling skaper flere måneders ventetid.
- Sandnes kommune stiller seg kritisk til at høringsbrevets forslag til ny bosettingsordning ensidig er forberedt av staten, uten medvirkning fra verken kommunene eller KS.
- Sandnes kommune er imot forslaget til ny bosettingsordning som innebærer bruk av tvang overfor kommunene.

Staten har som mål å sikre at alle flyktninger blir bosatt i en kommune innen 6 måneder, enslige mindreårige innen 3 måneder. Med utgangspunkt i redusert måloppnåelse de siste årene angående bosetting av flyktninger mener Sandnes kommune det er viktig at departementet ser på mulige modeller for øket måloppnåelse. Men Sandnes kommune stiller seg kritisk til at de foreslåtte endringene til dagens bosettingsordning er ensidig forberedt av staten, uten å involvere kommunene og KS.

Etter Sandnes kommunes syn er utfordringen i dag ikke kommunenes vilje til å bosette flyktninger, men muligheten til å gjennomføre selve bosettingen. I departementets høringsbrev står det:

”... kommunene har de siste årene bosatt langt flere flyktninger enn tidligere” samt at ”i 2010 ble det satt ny rekord med 669 bosatte enslige mindreårige”. Sandnes kommune vil derfor understreke at kommunene har strukket seg langt i bosettingen av flyktninger.

I arbeidet med bosetting har både staten og kommunene som uttalt mål å sikre rask, god og stabil bosetting, slik at flyktninger skal få muligheter til kvalifisering, arbeid og utdanning. Forslagene til ny bosettingsordning for flyktninger som er fremmet i høringsbrevet, har fokus kun på rask bosetting mens kriteriene god og stabil ikke er vektlagt. Sandnes kommune er av den oppfatning at dette er problematisk da bosettingsarbeidet består av mange sider, der viktige elementer som bolig, oppfølging, skoletilbud, helse- og omsorgstjenester m.m. henger tett sammen. Sandnes kommune mener at behov for og ønske om raskere bosetting må ses i sammenheng med kommunenes reelle muligheter for en kvalitativ god start for det antallet flyktninger som kommunene bosetter. Et systematisk og helhetlig bosettings- og integreringsarbeid gir de beste resultatene.

Punktene under refererer til nummererte endringsforslag i høringsbrevet kap. VI.

1 Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger fastsetter hvor mange flyktninger kommunene totalt skal anmodes om å bosette kommende år, og fordeler behovet fylkesvis.

Ingen kommentar da dette punktet er i samsvar med dagens ordning.

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

Sandnes kommune støtter alternativet om å følge prosedyrene i dagens ordning, dvs. at IMDI sender ut forslag til fordeling etter at KS og IMDi er blitt enige om fordelingen.

I motsetning til departementets forslag mener Sandnes kommune at kommunene skal ha anledning til å knytte betingelser og vilkår til sine vedtak om bosetting. For å sikre en rask, forsvarlig og stabil bosetting kan det være viktig at kommunale forutsetninger og premisser blir omtalt i vedtak om bosetting og videre lagt til grunn for hvilke flyktninger kommunen kan motta og bosette.

3 Dersom alle kommuner 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.

Sandnes kommune mener at fylkesmannen kan ha en rolle som arrangør av forhåndskonsultasjoner med kommuner før anmodningsprosessen mot kommunene starter.

I samsvar med KS sitt høringssvar til dette punktet, mener Sandnes kommune at departementets forslag (dersom det er uenighet om fordeling innen fylket) vil bryte med kommunenes politiske behandling av bosettingsanmodningen. Et vedtak som fastsetter antall flyktninger kommunen skal bosette i en gitt periode, blir fattet av bystyret. Skal kommunene akseptere et bosettingstall som avviker fra bystyrets opprinnelige vedtak, vil det kreve en ny politisk behandling og nytt bystyrevedtak.

4 Dersom kommunene i et fylke ikke blir enige, avgjør fylkesmannen i fylket fordelingen. Fylkesmannen gis da rett til å tilvise flyktninger til kommunene som plikter å motta den enkelte flyktning.

Forslaget i pkt. 4 bryter med prinsippet om frivillighet som ligger til grunn for dagens bosettingsordning. Sandnes kommune er uenig i forslaget om å gi fylkesmannen tilvisningsrett. Tilvisningsrett og statlig overstyring i bosettingsarbeidet vil kunne bidra til økt konfliktnivå mellom stat og kommune og vil også være imot prinsippet om kommunalt selvstyre.

5 Fylkesmannens tilvisningsrett skal bare brukes dersom staten anser det nødvendig for å klare å bosette det antall flyktninger det er behov for.

For Sandnes kommune – og sikkert de fleste kommunene - er det ikke manglende vilje som begrenser antall flyktninger som kan bosettes, men heller manglende forutsetninger og ressurser for å kunne ivareta en forsvarlig og stabil bosetting. Dette samsvarer også med oppsummering av Kommunelederundersøkelsen<sup>1</sup> 2010 hvor et flertall av kommunelederne trekker fram mangel på boliger og utilstrekkelig integreringstilskudd som to hovedfaktorer som gjør det vanskeligere å bosette flere flyktninger i kommunen.

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

Sandnes kommuner er som tidligere nevnt uenig i forslag til ny bosettingsordning med innslag av tvang. Selv om pkt. 6 er ment å begrense statens tvangsbosetting vil det fortsatt være slik at det er staten som definerer og vurderer om de grunnene kommunen oppgir kan gjelde som tungtveiende grunner.

<sup>1</sup> Kommunelederundersøkelsen er IMDi sin undersøkelse hvor de spør kommuneledere i 420 kommuner om hva de mener om bosetting og integrering av flyktninger.

7. Kommunene skal gis rimelig tid (inntil 3 måneder) til å forberede seg på å motta flyktningene de er blitt enige om å bosette eller er blitt tilvist.

I kommentaren til pkt. 7 stiller departementet spørsmål om en frist på inntil 3 måneder blir for lang når det gjelder enslige mindreårige, og om kanskje fristen for enslige mindreårige bør være 2 måneder.

Sandnes kommune opplever at bosetting av enslige mindreårige ofte krever grundigere planlegging for å kunne gi disse et best mulig tilpasset omsorgstilbud, enn bosetting av voksne flyktninger. Å korte ned fristen til to måneder vil øke presset på kommunene i arbeidet med å tilpasse omsorgstilbudet for enslige mindreårige.

8. Dersom kommunen, innen 3 måneder etter at de har mottatt oversikt over hvilke flyktninger de skal bosette, ikke har skaffet bolig til disse, kan integreringstilskuddet bli avkortet i en størrelsesorden tilsvarende statens utgifter til opphold i mottak eller omsorgssentre.

Sandnes kommune mener som KS at det er urimelig at staten skal påtvinge kommunene en slik frist, når vi vet at statens egen saksbehandling skaper flere måneders ventetid. Vi er videre uenige i at staten skal kunne overføre store kostnader den har påtatt seg ved omsorgssentrene, til kommunene.

Departementet har pkt 8 med et alternativt forslag (etter dansk modell) om at fylkesmannen skal leie boliger i kommunen. Sandnes kommune er kritisk til dette forslaget ut fra to forhold; det ene at fylkesmannen og kommunen da vil konkurrere i samme (pressede) boligmarked og for det andre at fylkesmannen da vil gripe inn i kommunens boligpolitikk og bosettingsarbeid.

9. I tilfeller hvor fylkesmannen benytter sin tilvisningsrett, skal den enkelte ha rett og plikt til introduksjonsprogram, på linje med de som er bosatt når kommunene selv blir enige om fordelingen. Det samme gjelder tjenester etter sosialtjenesteloven og etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Sandnes kommune er uenig i departementets forslag om å gi Fylkesmannen tilvisningsrett. Sandnes kommune mener at dagens bosettingsordning basert på frivillighet, gjensidighet og dialog bør videreføres. Statens behov for og ønske om en raskere bosetting bør løses gjennom tiltak som sikrer kommunene gode og forutsigbare rammer for bosetting.

### *Økonomi*

Sandnes kommune mener at rammebetingelsene for bosetting av flyktninger må bedres:

- Integreringstilskuddet er i dag ikke tilstrekkelig og må derfor økes slik at det dekker kommunens utgifter.
- Kostnader for ressurskrevende tjenester må dekkes av staten.
- Økt boligtilskudd fra Husbanken og andre tiltak som kan bidra til økt boliganskaffelse for flyktninger.
- Betalingsordningen mellom stat og kommune må utformes mer nøytralt i forhold til valg av botiltak for enslige mindreårige.

Rådmannens forslag til

VEDTAK:

Formannskapet gir sin tilslutning til det framlagte forslag til høringsuttalelse.

RÅDMANNEN I SANDNES, 23.3.2011

Tore Sirnes  
rådmann

Elin Selvikvåg  
kommunaldirektør

Vedlegg: Høringsbrev fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet  
Vedtak fra hovedstyret i KS